

Αρχή της ήπιας ανάπτυξης ευπαθών οικοσυστημάτων και καθεστώς προστασίας κοινόχρηστων χώρων

Βασίλης Κόττας, LL.M., Msc.

1. Εισαγωγή

Η πολεοδομία αποτελεί τον επιστημονικό τομέα, βάσει του οποίου αντιλαμβανόμαστε την ιδιοκτησία με φυσική, αλλά και νομική μορφή. Η φυσική μορφή της προβλέπει την απεριόριστη κατάχρηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας, ενώ η νομική τον περιορισμό του δικαιώματος δόμησης και χαρακτηρισμό περιοχών ως οικοδομήσιμες και μη (όπως κοινόχρηστοι χώροι)¹. Οι κοινόχρηστοι χώροι αποτελούν βασικό στοιχείο της ποιότητας ζωής των πολιτών και εκδήλωσης της κοινωνικής φύσης του ανθρώπου. Η δημιουργία και προστασία τους συνδέονται, αρρήκτως, με την πολεοδομική πολιτική. Προβλεπόμενοι από τα εγκεκριμένα σχέδια πόλεως αποτελούν σημαντικά λειτουργικά στοιχεία της πολεοδομικής ενότητας. Το πολεοδομικό δίκαιο προβλέπει, ότι αποτελούν εν γένει μη οικοδομήσιμοι ελεύθεροι και προστατεύονται, ενώ η διατήρηση αυτών, ως πρωταρχικός όρος για τη ανάπτυξη προστασία των πόλεων, κατά την έννοια του α. 24 του Συντάγματος², πρέπει να θεωρείται και ως πρωταρχικό μέλημα των διοικητικών αρχών που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή των ρυμοτομικών σχεδίων (ΣτΕ Α3059/2009). Κοινή χρήση θεωρείται η εκμετάλλευση ενός πράγματος από αόριστο αριθμό προσώπων, όχι όμως και απεριόριστο, για αυτό απαγορεύεται και η τοποθέτηση εμποδίων από ιδιώτες³. Εξαιρέσεις για χρήσης τους από ιδιωτική πρωτοβουλία προβλέπεται, στο α. 970, ότι σε κοινόχρηστα πράγματα

¹ Παπαρηγορίου, Βλάσιος. 2011. Πολεοδομία : εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011. 9789604457410, σελ. 17

² Χριστοφιλόπουλος, Δημήτριος. 2002. Πολιτιστικό περιβάλλον-χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη : διαμόρφωση πολιτιστικού (ανθρωπογενούς) περιβάλλοντος μέσω χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού: η πόλη του 21ου αιώνα. Αθήνα : Δίκαιο & Οικονομία, 2002. 9604201654, σελ. 2

³ Παπαρηγορίου, Βλάσιος. 2011. Πολεοδομία : εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011. 9789604457410, σελ. 130-132

μπορούν να αποκτηθούν με παραχώρηση της αρχής κατά τους όρους του ν. ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα εφόσον με τα δικαιώματα αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση.

Το φυσικό περιβάλλον αντιμετωπίστηκε, αρχικώς, ως υποδοχέας των οικονομικών δραστηριοτήτων των ανθρώπων⁴. Η εισαγωγή του όρου της βιώσιμης ανάπτυξης παρατηρείται με την αναφορά Brundtland 1987, ενώ με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη τίθενται οι στόχοι, όπως η διατήρηση και η προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος. Το Πράσινο Βιβλίο για το Αστικό Περιβάλλον αποτελεί την πρώτη προσπάθεια, εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την προστασία του αστικού περιβάλλοντος. Από τα βασικά προβλήματα, εκ των οποίων αναφέρονταν στην έκθεση αποτελούν η φύση στα αστικά κέντρα. Οι προτεραιότητες, οι οποίες τέθηκαν, ήταν η λήψη μέτρων για τη φυσική διάρθρωση της πόλης (πολεοδομικός σχεδιασμός, προστασία φυσικών περιοχών στις πόλεις όπως οι κοινόχρηστοι χώροι) και η μείωση της επίδρασης των αστικών δραστηριοτήτων στο περιβάλλον, όπως τη βιομηχανία και τη διαχείριση υδάτων⁵.

2. Τα όρια των κοινόχρηστων χώρων της πόλεως

Μια προσπάθεια ορισμού της έννοιας των κοινόχρηστων χώρων, από πολεοδομικής σκοπιάς, είναι οι προοριζόμενοι για ελεύθερη κοινή χρήση του οικισμού όπως οι δημόσιοι δρόμοι, πλατείες, δάση, δημόσιοι κήποι. Καθορίζονται από εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο, κρίνονται αναγκαίοι για εξυπηρέτηση κοινωνικών σκοπών, δεν προορίζονται για οικοδόμηση και δάση ή δημόσιοι κήποι εντός οικισμών υποκαθιστούν το φυσικό περιβάλλον (πδ 14/27.7.1999). Περαιτέρω δε, στο α. 37 παρ. 1 του ίδιου νομοθετήματος προβλέπεται ότι *«το δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να εκδίδει τοπικές κανονιστικές αποφάσεις με τις οποίες: Καθορίζονται οι όροι για τη χρήση και τη λειτουργία... των πεζοδρομίων, των πλατειών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων»*.

⁴ Γετίμης, Παναγιώτης. 1994. Αστική και περιφερειακή ανάπτυξη : θεωρία, ανάλυση και πολιτική. Αθήνα : Θεμέλιο, 1994. 9603101826, σελ. 397-398

⁵ Ανδρικοπούλου, Ελένη, και συν. 2007. Πόλη και πολεοδομικές πρακτικές για τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη. Αθήνα : Εκδόσεις Κριτική, 2007. 9789602185490], κεφ. 10

Στον Αστικό Κώδικα (α. 967) χαρακτηρίζονται ως *πράγματα κοινής χρήσης ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, το οδικό δίκτυο, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους*. Οι ροές, οι οποίες ανήκουν στον τομέα των κοινόχρηστων χώρων αποτελούν, όσες δεν αποτελούν τεχνικό έργο, κινούνται ελευθέρως, βρίσκονται στις όχθες μεγάλων λιμνών. Για την επίλυση ασαφών υποθέσεων κτήσης κρίνεται, στο α. 968, όπου ορίζεται τα κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα, ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, ανήκουν στο δημόσιο⁶. Για παράδειγμα το οδικό δίκτυο περιέχει τους πεζοδρόμους, ειδικώς για τους συγκεκριμένους προβλέπεται η απαγόρευση κατάληψή τους, με σκοπό την προστασία του δικαιώματος διέλευσης των πεζών και κατεξοχήν ατόμων με ειδικές ανάγκες, ενώ σε έκτακτες περιπτώσεις δύνανται να διέρχονται οχήματα. Γενικώς, μετατροπή του κοινόχρηστου χώρου σε κοινωφελή ή οικοδομήσιμο απαγορεύεται, επιτρέπεται, παρ' όλα αυτά, με τροποποίηση του σχεδίου πόλεως.

Στο πδ 456/1984 σχετικώς με τους κοινοχρήστους χώρους στο α. 967 ορίζονται τα πράγματα κοινής χρήσης, ότι είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους, σχετικώς με την κυριότητα στο α. 968 ορίζεται, ότι τα κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα, ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, ανήκουν στο δημόσιο, ενώ αν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ περισσότερων δικαιούμενων να χρησιμοποιούν κοινόχρηστο νερό, προτιμάται η σπουδαιότερη χρήση για την κοινή ωφέλεια. Σε κοινόχρηστα πράγματα μπορούν να αποκτηθούν με παραχώρηση της αρχής κατά τους όρους του νόμου ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα εφόσον με τα δικαιώματα αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση (α. 970)⁷. Εκ των νεότερων νόμων στον ν. 4067/2012 ο κοινός νομοθέτης επανακαθόρισε τους ορισμούς εννοιών όπως οι κοινόχρηστοι χώροι είναι οι κοινής χρήσης ελεύθεροι χώροι, που καθορίζονται από το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο ή έχουν τεθεί σε κοινή χρήση με οποιονδήποτε νόμιμο τρόπο. Δρόμοι είναι οι κοινόχρηστες εκτάσεις που εξυπηρετούν τις ανάγκες κυκλοφορίας των οχημάτων και

⁶ Παπαρηγορίου, Βλάσιος. 2011. Πολεοδομία : εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011. 9789604457410, σελ. 127-129

⁷ Γιαννακούρου, Γεωργία. 2011. Χωροταξική πολεοδομική νομοθεσία. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 2011. 9789602728017, σελ. 989

των πεζών (α. 1). Στην υπα 133384/6587/2015 α. 2, συγκεκριμενοποιείται, ότι ως πάρκα ή άλση νοούνται και οι κοινόχρηστες εκτάσεις στο εγκεκριμένο σχέδιο πόλης που χαρακτηρίζονται ως «κοινόχρηστοι χώροι» χωρίς άλλο ιδιαίτερο χαρακτηρισμό αλλά έχουν αποκτήσει εν τοις πράγμασι το χαρακτηρισμό πάρκου ή άλσους και που περιβάλλονται από τον αστικό ιστό, χωρίς να έχουν ενταχθεί σε σχέδιο πόλης και φέρουν δασική βλάστηση, φυσικώς ή τεχνητώς δημιουργηθείσα, λειτουργώντας εκ των πραγμάτων ως πάρκα ή άλση). Στον Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας προβλέπεται για την κυριότητα των κοινόχρηστων χώρων, ότι δεν επιτρέπεται οποιαδήποτε μεταβίβαση της κυριότητας μέρους ή όλου του γηπέδου, στο οποίο ο ιδιοκτήτης σχημάτισε ή αναγνώρισε κοινόχρηστους χώρους που τυχόν σχηματίστηκαν χωρίς τη θέλησή του (ιδιωτικές οδούς, πλατείες κλπ.), ή δεν τους σχημάτισε ούτε τους αναγνώρισε, αλλά επιδιώκει το σχηματισμό ή την αναγνώρισή τους με τη μεταβίβαση αυτή (α. 411)⁸. Ιδιωτικοί δρόμοι, πλατείες και λοιποί χώροι κοινής χρήσης που έχουν σχηματιστεί με οποιοδήποτε τρόπο έστω και κατά παράβαση των κειμένων πολεοδομικών διατάξεων και που βρίσκονται μέσα σε εγκεκριμένα σχέδια πόλεων, θεωρούνται ως κοινόχρηστοι χώροι που ανήκουν στον οικείο δήμο ή κοινότητα. Για τους χώρους αυτούς δεν οφείλεται καμία αποζημίωση λόγω ρυμοτομίας. Σε περίπτωση όμως που οι χώροι αυτοί καταργούνται με το σχέδιο πόλεως, προσκυρώνονται κατά τις κείμενες διατάξεις (α. 415)⁹. Με την υπα 125/2012 κοινόκτητοι και κοινόχρηστοι χώροι, πράγματα και εγκαταστάσεις είναι το εσωτερικό δίκτυο δρόμων και πεζοδρόμων, οι πλατείες, τα πάρκα, η τυχόν παραλία, οι κεντρικές εγκαταστάσεις και τα γενικά δίκτυα ύδρευσης, άρδευσης, πυρόσβεσης πυρανίχνευσης, αποχέτευσης όμβριων και ακαθάρτων, παροχής ηλεκτρικού ρεύματος, τηλεφωνικών συνδέσεων κ.λπ., φωτισμού, θέρμανσης και κλιματισμού στα κοινότητα και κοινόχρηστα, ή και στις επί μέρους ιδιοκτησίες, εφ' όσον έχουν προβλεφθεί και υπάρχουν τέτοιες εγκαταστάσεις, οι αγωγοί σύνδεσης με τα δίκτυα της πόλης, όλες οι εξωτερικές περιφράξεις και γενικά κάθε άλλο έργο, πράγμα ή εγκατάσταση που είναι από το νόμο αδιαίρετο, κοινόκτητοι

⁸ Στην έννοια του σχηματισμού κοινόχρηστων χώρων περιλαμβάνεται ο περιορισμός ή η παραίτηση δικαιωμάτων στα παραπάνω γήπεδα που γίνεται με οποιονδήποτε τρόπο, με ιδιωτική πρωτοβουλία ή συμφωνία, με σκοπό τον άμεσο ή έμμεσο σχηματισμό των χώρων αυτών. Κάθε μεταβίβαση της κυριότητας που γίνεται κατά παράβαση των παραπάνω διατάξεων είναι αυτοδικαίως άκυρη.

⁹ Γιαννακούρου, Γεωργία. 2011. Χωροταξική πολεοδομική νομοθεσία. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 2011. 9789602728017, σελ. 973-981

και κοινόχρηστο και προορίζεται να εξυπηρετήσει περισσότερες από μία ιδιοκτησίες ή όλες τις ιδιοκτησίες του σύνθετου τουριστικού καταλύματος. Με τον ν. 4269/2014 για την πολεοδόμηση ορισμένης περιοχής απαιτείται η σύνταξη και έγκριση Ρυμοτομικού Σχεδίου Εφαρμογής, με το οποίο καθορίζονται επακριβώς οι κοινόχρηστοι χώροι.

3. Κοινόχρηστοι χώροι πόλεως και σχεδιασμός

Το νομικό πλαίσιο αναφερόμενο στην προστασία των κοινόχρηστων των εξής βάσει έρευνας είναι το εξής. Στον ν. 2508/1997, όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 4269/2014, σκοπός είναι ο καθορισμός κατευθυντήριων αρχών πολεοδομικού σχεδιασμού για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη, που θα αποβλέπει στην περιβαλλοντική αναβάθμιση των πόλεων και λοιπών στοιχείων του οικιστικού χώρου (α. 1)¹⁰. Ο αυξημένος συντελεστή δόμησης που δεν επιτρέπεται να αποβαίνει τον κατά κανόνα ισχύοντα στην περιοχή περισσότερο απογραφικό 0.2 ούτε να προσαυξάνει το συνολικό συντελεστή του ακίνητου πέραν του 2.0, μπορεί να ισχύσει και σε ακίνητα έκτος των ορίων της περιοχής ανάπλασης και εντός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως του ίδιου ΟΤΑ μόνο για την εξασφάλιση των κοινόχρηστων χωρών και χώρων κοινωφελών εγκαταστάσεων που προβλέπονται από την πολεοδομική μελέτη ανάπλασης της περιοχής και δεν έχουν αποζημιωθεί οι ιδιοκτήτες τους από τον ΟΤΑ. Απαγορεύεται η έγκριση αυξημένου συντελεστή δόμησης πέρα από εκείνον που αντιστοιχεί στις απαιτούμενες δαπάνες για την εξασφάλιση των συγκεκριμένων χώρων του προηγούμενου εδαφίου (α. 12)¹¹.

Συνεχίζοντας, στο α. 8 του ν. 2052/1992 προβλέπεται ότι με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, ύστερα από γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος και του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, μετά από εκτίμηση των κυκλοφοριακών και πολεοδομικών συνθηκών και υπό τον όρο ότι δεν αναιρείται ούτε παρακαλύεται ουσιωδώς η κοινή χρήση των κοινόχρηστων χώρων, καθορίζονται οι προδιαγραφές υπόγειων χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων,

¹⁰ Παπαπετρόπουλος, Ανδρέας. 2018. Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2018. 9789606226656, σελ. 83

¹¹ Γιαννακούρου, Γεωργία. 2019. Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 2019. 9789606225222, σελ. 181-182

υπόγειων διαβάσεων και άλλων υπόγειων χώρων¹². Στον ν. 2443/1996 αναφέρεται, χαρακτηριστικώς, ότι κοινόχρηστοι χώροι σύμφωνα με το εγκεκριμένο σχέδιο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ή σύμφωνα με τον τρόπο χρησιμοποίησής τους ή έχουν χαρακτηριστεί ως τοιούτοι, καθώς και έργα κοινής ωφέλειας μαζί με τα κτίσματα και τις εγκαταστάσεις τους, με εξαίρεση τη ζώνη του αιγιαλού, στις νησίδες της παρ. 1 παραχωρούνται δωρεάν και κατά κυριότητα στους οικείους ΟΤΑ με τον παρόντα νόμο αυτοδίκαια και χωρίς άλλη διατύπωση. Οι δήμοι και κοινότητες προς τους οποίους παραχωρούνται οι χώροι αυτοί υποχρεούνται όπως μη μεταβάλλουν την ιδιότητα τούτων ως κοινοχρήστων.

Με τον ν. 4178/2013 ιδρύεται ο θεσμός Τράπεζα Γης (α. 32-33) για την εκπλήρωση και την ταχεία πρόοδο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αποκατάστασης, καθώς και ολοκλήρωσης του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, καθώς και η αγορά και ανταλλαγή εκτάσεων με σκοπό τη δημιουργία ελευθέρων κοινοχρήστων χώρων. Στον ν. 3044/2002 προβλέπεται, ότι σε τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών, οι σχετικές πολεοδομικές ρυθμίσεις πρέπει να μην επιφέρουν μείωση της συνολικής επιφάνειας κοινόχρηστων χώρων ούτε των αναγκαίων κοινωφελών χώρων σύμφωνα με τα γενικά πλαίσια χρήσεων γης (ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ). Στο α. 7 της κυα ΔΔΠ0005159/586B ΕΞ2015, βάσει των προβλεπόμενων υποχρεώσεων των ΟΤΑ α' βαθμού, απαγορεύεται οποιαδήποτε επέμβαση που αλλοιώνει τη φυσική μορφολογία και τα βιοτικά στοιχεία των χώρων αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης, μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών καθώς και τον κοινόχρηστο χαρακτήρα αυτών, έχουν την υποχρέωση να μεριμνούν για τον καθημερινό καθαρισμό των κοινοχρήστων χώρων, την τοποθέτηση καλαισθητων δοχείων απορριμμάτων και γενικά για την εξασφάλιση της καθαριότητας και της αισθητικής του χώρου της ακτής και του περιβάλλοντος χώρου, μέσω των εντεταλμένων οργάνων τους έχουν υποχρέωση, σε κάθε περίπτωση που διαπιστώνουν καταπατήσεις ή αυθαίρετες επεμβάσεις επί των κοινοχρήστων χώρων¹³. Σύμφωνα με τον ν. 2971/2001 ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά

¹² Γιαννακούρου, Γεωργία. 2011. Χωροταξική πολεοδομική νομοθεσία. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 2011. 9789602728017, σελ. 1052

¹³ Σιούτη, Γλυκερία. 2018. Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018. 9789605688509, σελ. 100 επ.

κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται. Με τον ν. 4269/202014, σχετικώς με τον συντελεστή δόμησης, που προκύπτει κατά την πολεοδόμησή περιοχών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 0,8 επί του συνόλου της εκτάσεως που απομένει μετά την αφαίρεση του τμήματος που αποδίδεται σε κοινόχρηστους χώρους. Η διαδικασία τροποποίησης εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων μετά από άρση ρυμοτομικής απαλλοτριώσης ή δέσμευσης, οφείλεται να μην επιφέρουν μείωση της συνολικής επιφάνειας κοινόχρηστων χώρων, σύμφωνα με τα γενικά πλαίσια χρήσεων γης (ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ ή ΤΧΣ). Στη Γενική Διεύθυνση Χωρικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας συνιστάται Διεύθυνση «Ελέγχου Δομημένου Περιβάλλοντος και Εφαρμογής Σχεδιασμού - Παρατηρητήριο» (ν. 4495/2017) με αρμοδιότητες, μεταξύ άλλων, να εποπτεύει το συντονισμό των συναρμόδιων υπηρεσιών και παρέχει οδηγίες σε θέματα εφαρμογής της νομοθεσίας για την αισθητική και λειτουργική αναβάθμιση των κοινόχρηστων χώρων και των εν γένει κατασκευών¹⁴.

Με τον ν. 3852/2010 γνωστό και ως νόμος Καλλικράτη, συστάθηκε η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής με αρμοδιότητες, μεταξύ άλλων, την εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο για θέματα καθορισμού χρήσεων γης, θέματα ρυθμιστικών σχεδίων, προγραμματισμού ε-εφαρμογής ρυθμιστικών σχεδίων, οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, εφαρμογής Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, πολεοδομικών μελετών, ανάπλασης περιοχών, πολεοδομικών επεμβάσεων, χρηματοδότησης προγραμμάτων ανάπλασης, ανασυγκρότησης υποβαθμισμένων περιοχών, πολεοδομικής αναμόρφωσης προβληματικών περιοχών, αποζημίωσης ρυμοτομούμενων, πολεοδομικών ρυθμίσεων, εισφοράς σε γη ή σε χρήμα, περιοχών ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης και έγκρισης πολεοδομικών μελετών και τη λήψη αποφάσεων για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος¹⁵. Με τον ν. 4447/2016 ορίζεται, ότι για την πολεοδόμηση ορισμένης περιοχής απαιτείται η σύνταξη και έγκριση Πολεοδομικού Σχεδίου Εφαρμογής το οποίο περιλαμβάνει το Πολεοδομικό Σχέδιο και Πράξη Εφαρμογής. Με τα σχέδια αυτά εξειδικεύονται, σε κλίμακα πόλης ή οικισμού ή

¹⁴ Γιαννακούρου, Γεωργία. 2019. Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 2019. 9789606225222, σελ. 95 επ.

¹⁵ Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος Γ. 2015. Τοπική αυτοδιοίκηση-αποκεντρωμένη διοίκηση. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 2015. 9789605623685, σελ. 152 επ.

τμημάτων αυτών ή σε ζώνες και περιοχές ειδικών χρήσεων, οι ρυθμίσεις των Τοπικών ή Ειδικών Χωρικών Σχεδίων περί χρήσεων γης και όρων δόμησης και καθορίζονται επακριβώς οι κοινόχρηστοι, κοινωφελείς και οικοδομήσιμοι χώροι της προς πολεοδόμηση περιοχής, καθώς και τα διαγράμματα των δικτύων υποδομής.

4. Βιώσιμη ανάπτυξη και ευπαθή οικοσυστήματα

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνδέεται, αρρήκτως, με την αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων. Για αυτό και κρίνεται σημαντικό στοιχείο στην ανάλυση και στην κατανόηση της δεύτερης αρχής. Σε αποφάσεις του το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) κατέληξε υπέρ του φυσικού περιβάλλοντος, περιορίζοντας την οικονομική ανάπτυξη και επιχειρηματική πρωτοβουλία των πολιτών. Αρχικώς, στην απόφαση Α2537/1996 ο ενάγων Δήμος Ελευσίνας κατέθεσε αίτηση ακύρωσης της υπ' αριθ. 154/1991 πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία χορηγήθηκε στην Εταιρία «ΠΕΤΡΟΛΑ ΕΛΛΑΣ ΑΕΒΕ» άδεια εγκατάστασης μονάδων. Το ΣτΕ κατέληξε «υπέρ του περιβάλλοντος» και ακύρωση της προαναφερθείσας πράξης, παρατηρώντας, ότι για τη δημιουργία τέτοιων εγκαταστάσεων απαιτείται έγκριση περιβαλλοντικών όρων, με βάση σχετική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, επιταγή προβλεπόμενη στο α. 24§1 του Συντάγματος. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. Θεσπίζοντας έτσι γενική απαγόρευση μεταβολής της μορφής και του προορισμού των δημόσιων αλλά και ιδιωτικών δασικών εκτάσεων. Ο κοινός νομοθέτης δύναται να επέμβει σε έκτακτες περιπτώσεις, κάτι το οποίο κρίνεται εκ των υστέρων από τη δικαστική εξουσία αν εξυπνέτησε η συγκεκριμένη πράξη το δημόσιο συμφέρον. Επίσης, στο α. 117§3 προβλέπεται η αναδάσωση των δασικών εκτάσεων που καταστράφηκαν και απαγορεύεται να διατεθούν για άλλον προορισμό¹⁶, όμως αφορά μόνο τις δασικές εκτάσεις δημοσίου χαρακτήρα (ΣτΕ 3578/1996).

¹⁶ Χριστοφιλόπουλος, Δημήτριος. 2002. Πολιτιστικό περιβάλλον-χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη : διαμόρφωση πολιτιστικού (ανθρωπογενούς) περιβάλλοντος μέσω χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού: η πόλη του 21ου αιώνα. Αθήνα : Δίκαιο & Οικονομία, 2002. 9604201654, σελ. 5-6

Ενώ πρωτοφανής, για τα τότε ελληνικά δεδομένα, η διαπίστωση, ότι η στάθμιση, όμως, των παραγόντων (στα άρθρα 22 και 106 του Συντάγματος) πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά, για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη στην οποία και απέβλεψε ο συντακτικός νομοθέτης¹⁷. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών (106§1). Η βιώσιμη ανάπτυξη προτιμάται από την αειφορία, καθώς ομοιάζει περισσότερο με ερευνώμενη αρχή, διαθέτοντας έναν αμυντικό χαρακτήρα, τη διατήρηση της υφιστάμενης περιβαλλοντικής κατάστασης. Η σημασία του περιεχομένου την καθιστά υποχρέωση του κράτους εφαρμογής της και να μην επαφίεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Σε διεθνή κείμενα η συγκεκριμένη αρχή έχει αποτυπωθεί στη Διακήρυξη της Στοκχόλμης (1972) ως υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος από κάθε πολίτη και στη Διακήρυξη του Ρίο (1992) ως υποχρέωση σεβασμού του περιβάλλοντος κατά την αναπτυξιακή διαδικασία¹⁸.

Σύμφωνα με τον ν. 4447/2016 βιώσιμη ανάπτυξη θεωρείται η ανάπτυξη που συνθέτει κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς στόχους με σκοπό την επίτευξη διατηρήσιμης οικονομικής ανάπτυξης με τη δημιουργία ισχυρής παραγωγικής βάσης και έμφαση στην καινοτομία και την αύξηση της απασχόλησης, εδαφική και κοινωνική συνοχή, δίκαιη κατανομή πόρων και άρση των αποκλεισμών, προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, της βιοποικιλότητας, του τοπίου και την αειφόρο χρήση των φυσικών πόρων. Παρ' όλα αυτά η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων αποτελεί ειδικότερη μορφή της άνωθεν αρχής. Επίσης, στο

¹⁷ Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος Γ. 1960-. Σύνταγμα : Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου & πρόσθετα πρωτόκολλα, διεθνές σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη, 1960-. 9789605620561

¹⁸ Παπαργηγόριου, Βλάσιος. 2011. Πολεοδομία : εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011. 9789604457410, σελ. 13-16

α. 8 αναφέρεται, ότι για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας ή για τις οποίες απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξής τους, καταρτίζονται Ειδικά Χωρικά Σχέδια. Επίσης, Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ) μπορεί να καταρτιστούν και για προγράμματα αστικής ανάπλασης ή και περιβαλλοντικής προστασίας ή αντιμετώπισης των συνεπειών από φυσικές καταστροφές. Συνεπάγεται από την ερμηνεία του νόμου, καθώς και βάσει της νομολογίας κάτωθι, ότι τα ΕΧΣ είναι απαραίτητα για την παρέμβαση σε ευπαθή οικοσυστήματα.

5. Αρχή της ήπιας ανάπτυξης και νομολογία

Η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων αποτελεί την ειδικότερη μορφή της αρχής βιώσιμης ανάπτυξης. Ένας ορισμός θα μπορούσε να δοθεί μέσα από την απόφαση ΣτΕ 3606/2007, στο οποίο αναφέρεται σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία αποτελούν σχετικά απομονωμένα οικοσυστήματα με εύθραυστη ισορροπία και ως εκ τούτου είναι δεκτικά μόνο ήπιας ανάπτυξης και για την προστασία των οποίων ουσιώδη όρο αποτελεί ο χωροταξικός σχεδιασμός, με τον οποίο πρέπει να επιδιώκεται η διατήρηση αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου και των οικοσυστημάτων του νησιού και η αποτροπή εκείνων των μορφών ανάπτυξης που δεν είναι συμβατές προς τον πιο πάνω σκοπό. Εν συνεχεία, στην απόφαση ΣτΕ 3406/2001 αναφέρεται, ότι κατά την ενάσκηση της αρμοδιότητάς της για την προέγκριση εγκαταστάσεως άλλων χρήσεων πλην κατοικίας, οι Επιτροπές Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου οφείλει, σύμφωνα με την αρχή της ήπιας και βιώσιμης αναπτύξεως των μικρών νήσων, να αποβλέπει στην ορθολογική κατανομή των οικονομικών και λοιπών δραστηριοτήτων μέσα στον οικισμό, στην μη υπέρβαση των ορίων κορεσμού του, ιδίως ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της ευπάθειας κάθε περιοχής, στην διατήρηση της φυσιογνωμίας του οικισμού και στην προστασία των πολιτιστικών στοιχείων και του φυσικού περιβάλλοντος.

Στην απόφαση ΣτΕ 2453/1993 Δήμος Ασπροπύργου κατά Υπουργού Γεωργίας, στα πρακτικά αναφέρεται για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις, που αποτελούν ευπαθή

οικοσυστήματα, ο συντακτικός νομοθέτης, εμφορούμενος από τις νεότερες αντιλήψεις για την ανάγκη διαφύλαξης του δασικού πλούτου, έλαβε ιδιαίτερη μέριμνα εισάγοντας στο κείμενο του Συντάγματος ειδικές διατάξεις, με τις οποίες οι εκτάσεις με δασική βλάστηση υπάγονται σε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς¹⁹. Συγκεκριμένα, με το τρίτο εδάφιο της παραπάνω παραγράφου ανατίθεται στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, ενώ με το τελευταίο εδάφιο της ίδιας παραγράφου (Σ24§1) επιβάλλεται ευθέως ο κανόνας της απαγόρευσης μεταβολής του προορισμού τους, παρέχεται δε στο νομοθέτη η δυνατότητα να επιτρέψει μόνον κατ' εξαίρεση την αλλοίωση της μορφής των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσή τους ή άλλη χρήση, επιβαλλόμενη από λόγους σοβαρού δημόσιου συμφέροντος, ήτοι αναγομένους στην εξυπηρέτηση ζωτικής ανάγκης της εθνικής οικονομίας, εφ' όσον, επιπροσθέτως, η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση υφιστάμενης τέτοιας ανάγκης²⁰.

Με την ΣτΕ 2805/1997 κρίθηκε ότι στα αντικειμενικά όρια της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών ανήκουν ιδίως οι πηγές ενέργειας που πρέπει να παραμένουν τοπικές και φιλικές προς το περιβάλλον. Ως εκ τούτου, «μείζον δίκτυο υψηλής τάσεως» καταστρατηγεί τη φέρουσα ικανότητα του αντίστοιχου οικοσυστήματος και βλάπτει τη βιωσιμότητα της νήσου. Ουσιώδης όρος για την προστασία των μικρών νησιών είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνον ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στον χώρο των νησιών μόνον εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με τη διατήρηση αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους. Εξάλλου στο α. 101§4 του Συντάγματος αναφέρεται, ότι ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους. Η απόφαση 1588/1999 αφορά υπόθεση Ένωσης Φύλων Άνδρου κατά Υπουργού

¹⁹ Παπαπετρόπουλος, Ανδρέας. 2018. Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2018. 9789606226656, σελ. 38

²⁰ Σκουρής, Βασίλειος. 1994. Σύνταγμα και διοικητικοί νόμοι. Θεσσαλονίκη : Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994. 9603011568, σελ. 1

Περιβάλλοντος, στην οποία αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι ακτές και μικρά νησιά αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα με αυξημένη και μοναδική βιοποικιλότητα, ο ιδιαίτερος χαρακτήρας τους συνεπάγεται την τρωτότητά τους, δη η ανάγκη προστασίας τους επισημαίνεται στην Agenda 21 (όπως αναφέρεται ως άνωθεν). Για τα μικρά νησιά επισημαίνεται η ανάγκη σχεδιασμού διατήρησης της βιοποικιλότητας, η παρακολούθηση της φέρουσας ικανότητας, καθώς και η διατήρηση του παραδοσιακού νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου. Στην απόφαση 3628/2009 του τμήματος του ΣτΕ αναφέρεται, ότι σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους και τη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις. Ουσιώδης όρος για την προστασία των μικρών νησιών είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνο ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στο χώρο των νησιών μόνο εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με την αρχή της διατήρησης αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους.

Σύμφωνα με την νομολογία αυτή τα ειδικά χωρικά σχέδια αποτελούν βασικό μέσο προστασίας των ευπαθών οικοσυστημάτων, τα οποία αναλύθηκαν προηγουμένως. Εν συνεχεία, στην απόφαση ΣτΕ 4189/2014 για τα κατοικημένα νησιά, το κατεξοχήν, δηλαδή, πεδίο ανάπτυξης ήπιων μορφών ενέργειας, επιχειρείται η αξιοποίηση του πλούσιου αιολικού τους δυναμικού υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των αυξημένων απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας, που απορρέουν από το χαρακτήρα τους ως ιδιαίτερων και, κατά κανόνα, ευπαθών οικοσυστημάτων. Προς το σκοπό αυτό, το μεν επιτρεπόμενο ποσοστό εδαφοκάλυψης σε επίπεδο πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζεται στο ήμισυ του καθορισθέντος για της ηπειρωτικής χώρας²¹. Η πάγια νομολογία για την προστασία των οικοσυστημάτων των ακτών που πρέπει να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας ανάπτυξης και διαχείρισης. Με αφορμή την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης των κοινοχρήστων χώρων

²¹ Ομοίως στην απόφαση ΣτΕ 1421/2013

αιγιαλού και παραλίας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, κρίθηκε ότι η παραχώρηση πρέπει να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του υπό παραχώρηση συγκεκριμένου τμήματος του αιγιαλού, προκειμένου να διαφυλαχθεί η φυσιογνωμία του και η κατά προορισμόν χρήση του.

6. Συμπεράσματα -Επίλογος

Η χωροταξική πολιτική σκοπεύει στην οργάνωση και ορθή κατανομή σε καθορισμένα γεωγραφικά όρια, τη δραστηριότητα του ανθρώπου, με σεβασμό στους φυσικούς πόρους και τη διατήρησή τους. Η διατήρηση των φυσικών πόρων (κοινόχρηστοι χώροι, ευπαθή οικοσυστήματα) αποτελεί σημαντική αποστολή την οποία έχει αναλάβει το κράτος. Επειδή, όμως οι δραστηριότητες αυτές συμβαίνουν, κατά κύριο λόγο, εντός των οικισμών, το πολεοδομικό δίκαιο περιέχει τους ειδικότερους κανόνες δικαίου για την προστασία των άνωθεν περιοχών²². Για αυτόν τον λόγο ο συντακτικός νομοθέτης έχει αφιερώσει ένα ολόκληρο άρθρο, το 24, αποκλειστικώς, στην προστασία του φυσικού πλούτου της χώρας. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, ενώ μετά από πολεοδομικές αναμορφώσεις, οι ελεύθερες εκτάσεις, που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων²³.

Από αυτές τις διατάξεις πηγάζει ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Περιφέρεια) να προχωρά στη ρύθμιση περιβαλλοντικών θεμάτων και στη λήψη μέτρων προστασίας του φυσικού χώρου, όπως τα ευπαθή οικοσυστήματα και τους κοινόχρηστους χώρους. Η διατήρηση των κοινόχρηστων χώρων ως ερμηνεία του Συντάγματος (24§2) αποτρέπει την ανεπίτρεπτη επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Σε αυτήν την άποψη στηρίζεται και η νομολογία (με την ολομέλεια του ΣτΕ 2002/2003, 3982/2009) στηρίζοντας την αρχή του θετικού ισοζυγίου, δηλαδή η ανάπλαση του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν μπορεί να συνεπάγεται στη μείωση των

²² Σκουρής, Βασίλειος. 1991. Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο. Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας, 1991. 960301009X, σελ. 28-29

²³ Σκουρής, Βασίλειος. 1991. Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο. Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας, 1991. 960301009X, σελ. 35

άνωθεν²⁴. Η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων και η «αρχή προστασίας των κοινόχρηστων χώρων» θα μπορούσε να λεχθεί, ότι η έννοια της φέρουσας ικανότητας αποτελεί ένας κρίκος συνδετικός. Ο ορισμός της φέρουσας ικανότητας συγκεκριμένης χωρικής ενότητας είναι το αντικειμενικά μέγιστο σημείο ή όριο μέχρι του οποίου μπορεί να φτάσει η ανάπτυξή της, με βάση την φυσική διαμόρφωσή της και τις ανθρώπινες δραστηριότητες που μπορεί να αναπτυχθεί ή αναπτύσσονται σε αυτήν²⁵. Τα ευπαθή οικοσυστήματα μπορούν να δεχθούν ορισμένο ποσοστό ανθρώπινης δραστηριότητας, καθώς και οι κοινόχρηστοι χώροι μπορούν να δεχθούν παρεμβάσεις, χωρίς όμως να αλλοιωθεί ο χαρακτήρας τους.

²⁴ Παπαρηγορίου, Βλάσιος. 2011. Πολεοδομία : εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011. 9789604457410, σελ. 197-198

²⁵ Παπαρηγορίου, Βλάσιος. 2011. Πολεοδομία : εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011. 9789604457410, σελ. 114