

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

στην πρόταση νόμου «Θεσμοθέτηση Ελεγχόμενης Ελαφράς Εγκατάστασης σε Μη Άρτια Γήπεδα Εκτός Σχεδίου»

Προς τη Βουλή των Ελλήνων

Επί της Αρχής

1. Αντικείμενο - κοινωνικό και θεσμικό πρόβλημα

Η παρούσα πρόταση νόμου από τους Ανεξάρτητους Βουλευτές Γιώργο Μανούσο, Γιάννη Δημητροκάλλη και Διονύση Βαλτογιάννη εισάγεται για να αντιμετωπίσει ένα διαπιστωμένο κενό δημόσιας πολιτικής: εκατοντάδες χιλιάδες μικρές ιδιοκτησίες εκτός σχεδίου (ιδίως κάτω των 4 στρεμμάτων), οι οποίες είναι μη άρτιες και μη οικοδομήσιμες, στερούνται πρακτικά κάθε δυνατότητας νόμιμης, ελάχιστης και ελεγχόμενης χρήσης.

Το αποτέλεσμα είναι τριπλά επιζήμιο:

1. Απαξίωση περιουσίας των μικροϊδιοκτητών, χωρίς αντιστάθμισμα ή ρεαλιστικό πλαίσιο μετάβασης.
2. Πίεση προς παρανομία, μέσω ανεπίσημων πρακτικών εγκατάστασης μικρών προκατασκευασμένων μονάδων (οικίσκων/containers) χωρίς κανόνες.
3. Διοικητική αβεβαιότητα και ανισότητα στην εφαρμογή, με διαφορετικές ερμηνείες/πρακτικές μεταξύ ΥΔΟΜ.

Παράλληλα, σε μεγάλο μέρος της επικράτειας, ο ολοκληρωμένος χωρικός σχεδιασμός (ΤΠΣ/ΕΠΣ) δεν έχει ακόμα παραδώσει κανόνες χρήσεων γης και όρων δόμησης, δημιουργώντας μακρά μεταβατική περίοδο κατά την οποία η Πολιτεία ζητά συμμόρφωση χωρίς να παρέχει λειτουργική διέξοδο.

2. Συνταγματική θεμελίωση - αρχές αναλογικότητας και προστασίας ιδιοκτησίας

Η πρόταση νόμου στηρίζεται σε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας:

(α) Προστασία της ιδιοκτησίας - άρθρο 17 Συντάγματος

Το Σύνταγμα προστατεύει την ιδιοκτησία. Η πλήρης αποστέρηση κάθε πρακτικής αξιοποίησης ενός ακινήτου, όταν γίνεται χωρίς πρόβλεψη ελάχιστης επιτρεπτής χρήσης και χωρίς συγκεκριμένο, εύλογο ορίζοντα ολοκλήρωσης χωρικού σχεδιασμού, οδηγεί σε ουσιαστική απαξίωση της περιουσίας και θίγει την πυρήνα της προστασίας του άρθρου 17.

(β) Αρχή αναλογικότητας - άρθρο 25 παρ. 1 Συντάγματος

Οι περιορισμοί δικαιωμάτων πρέπει να είναι αναγκαίοι, πρόσφοροι και ανάλογοι. Σήμερα, η έννομη τάξη αντιμετωπίζει στην πράξη με ενιαίο, υπερβολικά αυστηρό τρόπο:

- βαριά αυθαίρετη δόμηση (π.χ. κατοικίες/οικοδομές), και
- ελαφρές, μικρής κλίμακας, μη θεμελιωμένες, μη συνδεδεμένες με δίκτυα εγκαταστάσεις 15-20 τ.μ.

Αυτό προσκρούει στην αναλογικότητα, διότι δεν διακρίνει το μέγεθος της επέμβασης, τον περιβαλλοντικό κίνδυνο και το πραγματικό αποτύπωμα στο έδαφος.

(γ) Προστασία περιβάλλοντος - άρθρο 24 Συντάγματος (ισορροπία)

Το άρθρο 24 επιβάλλει προστασία του περιβάλλοντος και ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό. Η παρούσα ρύθμιση δεν αναιρεί αυτή την επιταγή. Αντίθετα:

- εισάγει ελεγχόμενη και αυστηρά περιορισμένη δυνατότητα,
- με ρητές απαγορεύσεις κατοικίας/τουριστικής εκμετάλλευσης,
- με υποχρεώσεις πυροπροστασίας,
- και με αποκλεισμούς σε προστατευόμενες/ευαίσθητες ζώνες.

Άρα επιδιώκει συμβιβασμό: προστασία περιβάλλοντος και αποφυγή κοινωνικής αδικίας/υποκρισίας.

(δ) ΕΣΔΑ και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ - προστασία περιουσίας

Η Ελλάδα δεσμεύεται από το Άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (προστασία περιουσίας) και το Άρθρο 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η νομολογία των ευρωπαϊκών δικαιοδοτικών οργάνων έχει επανειλημμένα επισημάνει ότι περιορισμοί στην ιδιοκτησία πρέπει να επιτυγχάνουν δίκαιη ισορροπία (“fair balance”) μεταξύ δημοσίου σκοπού και επιβάρυνσης του ιδιώτη. Η παρούσα πρόταση κινείται ακριβώς προς αυτή τη θεσμική ισορροπία: αποτρέπει την άναρχη δόμηση, αλλά επιτρέπει ελάχιστη, ελεγχόμενη χρήση.

3. Γιατί «ελεγχόμενη ελαφρά εγκατάσταση» και όχι γενικευμένη χαλάρωση

Η πρόταση:

- δεν επαναφέρει γενικευμένη εκτός σχεδίου δόμηση,
- δεν δημιουργεί κατοικίες σε μη άρτια γήπεδα,
- δεν επιτρέπει μόνιμες συνδέσεις δικτύων,
- δεν επιτρέπει τσιμέντο/θεμελίωση,
- δεν επιτρέπει τουριστική/εμπορική εκμετάλλευση.

Αντιθέτως, επιτρέπει μία μικρή μονάδα (έως 20 τ.μ.) ως χώρο υποστήριξης (γραφείο, αποθήκευση εργαλείων, ημερήσια παραμονή), με ρητούς μηχανισμούς ελέγχου και κυρώσεις σε περίπτωση καταστρατήγησης.

4. Ευρωπαϊκά παραδείγματα - πώς άλλες χώρες ρυθμίζουν «μικρές/ελαφρές εγκαταστάσεις»

Η ελληνική έννομη τάξη σήμερα βρίσκεται στο άκρο «όλα ή τίποτα» για τη μικροϊδιοκτησία εκτός σχεδίου. Αντίθετα, σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, η έννοια των μικρών εγκαταστάσεων/κινητών καταλυμάτων αντιμετωπίζεται με κλιμάκωση αδειοδότησης και σαφείς όρους, ιδίως κάτω από συγκεκριμένα τετραγωνικά.

(α) Γαλλία - κλιμάκωση αδειοδότησης για μικρές επιφάνειες και κινητές κατοικίες

Στη Γαλλία, το πλαίσιο προβλέπει ότι για μικρές κατασκευές/εγκαταστάσεις έως συγκεκριμένα όρια, χρησιμοποιείται δήλωση (déclaration préalable) αντί πλήρους οικοδομικής άδειας, ενώ η εγκατάσταση κινητών/εναλλακτικών μορφών κατοίκησης ρυθμίζεται με ειδικές διαδικασίες και εξαρτάται από τον τοπικό πολεοδομικό κανονισμό. Επίσης, παρουσιάζονται ειδικές κατηγορίες/ζώνες που σε επίπεδο τοπικού σχεδίου επιτρέπουν εγκατάσταση «ελαφρών» ή κινητών μορφών κατοίκησης υπό όρους.

Στην χώρα μας: Αντί για απόλυτη απαγόρευση, υιοθετείται κλιμακωτή ρύθμιση με μικρότερη γραφειοκρατική επιβάρυνση για πολύ μικρές/ελαφρές εγκαταστάσεις, χωρίς να καταργούνται οι κανόνες προστασίας/ζωνών.

(β) Ισπανία – «caseta de aperos / refugio» σε αγροτικό/ρουστίκ έδαφος, συνδεδεμένο με χρήση γης

Στην Ισπανία, η μικρή «αγροτική αποθήκη/καταφύγιο» (caseta de aperos / refugio) σε suelo rústico συναντάται ως ρυθμιζόμενη πρακτική, συνήθως συνδεδεμένη με αγροτική/αγρο-συντηρητική χρήση, με δημοτική αδειοδότηση και τοπικούς περιορισμούς επιφάνειας (συχνά γύρω από μικρά μεγέθη, π.χ. 20 τ.μ., ανάλογα με την περιοχή).

Στην χώρα μας: Η δυνατότητα «μικρής υποστηρικτικής εγκατάστασης» δεν είναι άγνωστη στην Ευρώπη, αλλά συνδέεται με όρους, χρήση και έλεγχο.

(γ) Ιταλία - σαφής διάκριση «προσωρινό/ελαφρύ» vs «μόνιμο», με νομολογία για container ως δομή που απαιτεί τίτλο όταν έχει σταθερό χαρακτήρα

Στην Ιταλία, η νομολογία έχει κρίνει ότι ακόμη και ένα container (π.χ. ως αποθήκη) μπορεί να απαιτεί άδεια/τίτλο όταν έχει σταθερό χαρακτήρα εγκατάστασης, ανεξάρτητα από παραδοσιακή θεμελίωση.

Παράλληλα, επισημαίνεται ότι το «ελεύθερο» ισχύει μόνο για πραγματικά προσωρινές/αποσπώμενες λύσεις με σαφές χρονικό όριο.

Στην χώρα μας: Χρειάζεται ρύθμιση που να ορίζει με ακρίβεια πότε μια εγκατάσταση θεωρείται «ελαφρά/ελεγχόμενη» και πότε μετατρέπεται σε «μόνιμη δόμηση» - με συνέπειες.

(δ) Πορτογαλία - γενική αρχή: προκατασκευασμένο/μονάδα με σταθερή εγκατάσταση αντιμετωπίζεται ως κανονική κατασκευή και απαιτεί άδειες, με δυνατότητες για αγροτική υποστήριξη κατά τόπους

Στην Πορτογαλία επισημαίνεται ότι οι προκατασκευασμένες/μονάδες τύπου container, όταν εγκαθίστανται σταθερά και με υποδομές, αντιμετωπίζονται νομικά ως κανονική κατασκευή.

Στην χώρα μας: Η «ελάφρυνση» δεν μπορεί να είναι ανεξέλεγκτη· πρέπει να είναι στενά οριοθετημένη (χωρίς μόνιμες υποδομές/θεμελίωση, χωρίς κατοικία), όπως ακριβώς προβλέπει η πρόταση.

5. Επιλογή εργαλείου: γνωστοποίηση/ηλεκτρονική δήλωση με αυστηρούς όρους

Για να αποφεύγεται η αυθαιρεσία και η άνιση εφαρμογή:

- εισάγεται ηλεκτρονική γνωστοποίηση (με τοπογραφικό σημείο/σχέδιο θέσης),
- με υπεύθυνη δήλωση μη ύπαρξης θεμελίωσης και μη σύνδεσης με δίκτυα,

- με υποχρεωτικά μέτρα πυροπροστασίας,
- με δυνατότητα ελέγχου και άμεσες κυρώσεις/απομάκρυνση σε περίπτωση καταστρατήγησης.

6. Συμπερασματικά

Με την προτεινόμενη ρύθμιση:

- αποκαθίσταται η αναλογικότητα,
- προστατεύεται το περιβάλλον με σαφείς αποκλεισμούς και όρους,
- δίνεται ελάχιστη δυνατότητα νόμιμης χρήσης σε μικροϊδιοκτησίες,
- και μειώνεται η κοινωνική πίεση προς την αυθαιρεσία.

Η παρούσα πρόταση νόμου εισάγεται προς αποκατάσταση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ:

- της συνταγματικά κατοχυρωμένης προστασίας της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 Συντάγματος),
- της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντάγματος),
- και της προστασίας του περιβάλλοντος και του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού (άρθρο 24 Συντάγματος).

Η ισχύουσα νομοθεσία περί αυθαιρέτων, ιδίως ο ν. 4495/2017, σε συνδυασμό με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκτός σχεδίου δόμηση, έχει οδηγήσει σε πλήρη αδυναμία αξιοποίησης εκατοντάδων χιλιάδων μικροϊδιοκτησιών επιφανείας κάτω των τεσσάρων (4) στρεμμάτων.

Η απόλυτη απαγόρευση οποιασδήποτε κατασκευής ή ελαφράς εγκατάστασης σε μη άρτια γήπεδα έχει ως αποτέλεσμα:

1. Την ουσιαστική απαξίωση περιουσίας.
2. Την άνιση μεταχείριση μεταξύ βαριάς αυθαίρετης δόμησης και ελαφρών μη θεμελιωμένων εγκαταστάσεων.
3. Την κοινωνική ώθηση προς την παρανομία.
4. Την έλλειψη αναλογικότητας στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων.

Η προστασία του περιβάλλοντος δεν επιτυγχάνεται μέσω καθολικής απαγόρευσης κάθε ελαφράς χρήσης, αλλά μέσω σαφούς οριοθέτησης, ελέγχου και αναλογικών περιορισμών.

Η πρόταση:

- Δεν επιτρέπει κατοικία.
- Δεν επιτρέπει εμπορική ή τουριστική εκμετάλλευση.
- Δεν επιτρέπει θεμελίωση ή σκυρόδεμα.
- Δεν επιτρέπει σύνδεση με κοινωφελή δίκτυα.

- Εξαιρεί ρητά προστατευόμενες περιοχές.
- Επιβάλλει μέτρα πυροπροστασίας.

Σκοπός είναι η παροχή ελάχιστης, ελεγχόμενης και αναλογικής δυνατότητας χρήσης, έως την ολοκλήρωση των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων. Για όλους αυτούς τους λόγους, θεωρούμε ότι πρέπει να εξεταστεί η παρούσα από το αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας και να έρθει στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων προς συζήτηση.

Αθήνα, 26 Φεβρουαρίου 2026

Οι Προτείνοντες Βουλευτές

Γεώργιος Μανούσος

Ιωάννης Δημητροκάλλης

Διονύσιος Βαλτογιάννης

ΠΡΟΤΑΣΗ ΝΟΜΟΥ

Θεσμοθέτηση Ελεγχόμενης Ελαφράς Εγκατάστασης σε Μη Άρτια Γήπεδα Εκτός Σχεδίου

Άρθρο 1 Σκοπός και Ορισμός

Θεσπίζεται καθεστώς «Ελεγχόμενης Ελαφράς Εγκατάστασης» (ΕΕΕ), με σκοπό:

- την αποκατάσταση της αναλογικότητας μεταξύ περιορισμών και δικαιώματος ιδιοκτησίας,
- την αποτροπή άναρχης αυθαίρετης δόμησης,
- την παροχή ελάχιστης δυνατότητας νόμιμης χρήσης μικροϊδιοκτησιών.

Ως ΕΕΕ νοείται μία (1) ελαφρά προκατασκευασμένη μονάδα μέγιστης επιφάνειας είκοσι (20) τ.μ. και ύψους έως 2,70 μ., χωρίς θεμελίωση και χωρίς μόνιμη σύνδεση με δίκτυα.

Άρθρο 2 Επιτρεπτότητα

Επιτρέπεται σε μη άρτια και μη οικοδομήσιμα γήπεδα εκτός σχεδίου:

1. Η εγκατάσταση μίας (1) ΕΕΕ.
2. Χωρίς χρήση σκυροδέματος ή πάκτωσης στο έδαφος.
3. Χωρίς μόνιμη σύνδεση σε ηλεκτρικό δίκτυο, ύδρευση ή αποχέτευση.
4. Με χρήση αποκλειστικά:
 - γραφείου αγροτικής/ιδιωτικής χρήσης,
 - αποθήκευσης εργαλείων,
 - ημερήσιας παραμονής.

Άρθρο 3 Ρητές Απαγορεύσεις

Απαγορεύεται:

1. Η χρήση ως κύρια ή δευτερεύουσα κατοικία.
2. Η τουριστική ή εμπορική εκμετάλλευση.
3. Η δημιουργία μόνιμων εγκαταστάσεων υγιεινής.
4. Η δημιουργία μόνιμης θεμελίωσης.
5. Η κατασκευή περιμετρικών δομημένων υποδομών που μεταβάλλουν τη μορφολογία του εδάφους.

Η διαπίστωση κουζίνας, λουτρού ή μόνιμων υδραυλικών εγκαταστάσεων τεκμαίρεται ως χρήση κατοικίας.

Άρθρο 4 Εξαιρέσεις

Δεν επιτρέπεται η ΕΕΕ σε:

- δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, 7
- αιγιαλό και παραλία,
- περιοχές Natura 2000,
- ζώνες προστασίας ρεμάτων,
- αρχαιολογικές ζώνες Α΄ προστασίας,
- περιοχές ειδικού καθεστώτος (ΖΟΕ/ΠΟΤΑ/PAN κ.λπ.).

Άρθρο 5 Διαδικασία

1. Η εγκατάσταση πραγματοποιείται κατόπιν ηλεκτρονικής γνωστοποίησης.
2. Υποβάλλεται τοπογραφικό σημείο και υπεύθυνη δήλωση μη θεμελίωσης.
3. Υποχρεωτική πρόβλεψη μέτρων πυροπροστασίας.

Άρθρο 6 Κυρώσεις

Σε περίπτωση παραβίασης:

- Ανακαλείται η γνωστοποίηση.
 - Επιβάλλεται πρόστιμο.
 - Διατάσσεται άμεση απομάκρυνση.
- Σε περίπτωση μετατροπής σε κατοικία, εφαρμόζεται πλήρως η νομοθεσία αυθαιρέτων.

Άρθρο 7 Μεταβατική Διάταξη

Η παρούσα ρύθμιση ισχύει έως την ολοκλήρωση του οικείου Τοπικού Πολεοδομικού Σχεδίου.

Άρθρο 8 Έναρξη Ισχύος

Ο παρών νόμος τίθεται σε ισχύ από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Αθήνα, 26 Φεβρουαρίου 2026

Οι Προτείνοντες Βουλευτές

Γεώργιος Μανούσος

Ιωάννης Δημητροκάλλης

Διονύσιος Βαλτογιάννης