



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ «ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΤΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»

Ι. Με τις διατάξεις του προς ψήφιση νομοσχεδίου προτείνεται σειρά μέτρων που πρέπει να εφαρμόσουν οι μονάδες υψηλής και μέσης όχλησης της περιφέρειας νομού Αττικής εντός καθορισμένου χρονικού πλαισίου, προκειμένου να διασφαλισθούν η άνοδος της ποιότητας ζωής στην Αττική, ο περιορισμός των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις υφιστάμενες βιομηχανικές μονάδες, η ενίσχυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και η μείωση της ενεργειακής έντασης της βιομηχανίας, («η περιβαλλοντική διάσταση» όπως αναφέρεται στην Εισηγητική Έκθεση του νομοσχεδίου). Ακόμη, με τις διατάξεις του επιδιώκεται, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση, η ενίσχυση της απασχόλησης στο λεκανοπέδιο και η ανάπτυξη των περιοχών βιομηχανικής συγκέντρωσης («η κοινωνική διάσταση» του νομοσχεδίου), καθώς και ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και η διευκόλυνση της ευελιξίας στην παραγωγή (η «οικονομική διάσταση» του ΣχΝ), και τέλος η δημιουργία ενός σύγχρονου νομοθετικού πλαισίου που αποβλέπουν στην υλοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης στην Αττική (η «θεσμική διάσταση» του ΣχΝ).

Ειδικότερα, οι βιομηχανίες, βιοτεχνίες και επαγγελματικά εργαστήρια μέσης και υψηλής όχλησης που λειτουργούν στην περιφέρεια του νομού Αττικής, οφείλουν, μεταξύ άλλων, να πιστοποιήσουν σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης (άρθρο 2 ΣχΝ «πιστοποίηση κατά EMAS, κατά ΕΛΟΤ EN ISO 14001), να αντικαταστήσουν τα χρησιμοποιούμενα υγρά καύσιμα με φυσικό αέριο, να υποβάλλουν ετήσιο «δελτίο βιομηχανικής κίνησης» σχετικά με την ενεργειακή τους κατανάλωση, τα απόβλητα της παραγωγικής διαδικασίας και τις λοιπές περιβαλλοντικές οχλήσεις, επί ποινή ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας. Οι μονάδες υψηλής όχλησης που λειτουργούν εντός περιοχών γενικής κατοικίας, υποχρεούνται, μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα να μετεγκατασταθούν σε περιοχές «ΒΙ.ΠΑ.» - «ΒΙΟ.ΠΑ.» ή σε περιοχές οχλουσών εγκαταστάσεων («ΕΟ») ή μη ιδιαίτερα οχλουσών εγκαταστάσε-

ων («ΕΜ») ή εντός οργανωμένων κατά τον ν. 2545/1997 Βιομηχανικών και Επιχειρηματικών περιοχών («Β.Ε.ΠΕ.»).

Επίσης, προβλέπεται ότι οι βιομηχανίες, βιοτεχνίες, επαγγελματικά εργαστήρια και αποθήκες που ήδη λειτουργούν στα όρια της περιφέρειας Αττικής μπορούν, με ορισμένες προϋποθέσεις, να εκσυγχρονίζουν τις εγκαταστάσεις τους για τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας τους, μετά από έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων κ.λπ., ενώ δεν επιτρέπεται πλέον η ίδρυση νέων βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων και αποθηκών μέσα στα όρια της Αττικής, πλην ορισμένων μόνο περιπτώσεων, που συνδυάζονται με τη χρήση γης του τόπου εγκατάστασης (άρθρα 4-5 του νομοσχεδίου).

II. Σχετικά με τις προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 1 έως 16 του νομοσχεδίου, που αναφέρονται στα ανωτέρω ζητήματα, επανειλημμένα η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας έχει ασχοληθεί με την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ΠΔ 84/84. Ειδικότερα, όπως έχει κατ' επανάληψη κριθεί από τη νομολογία του ΣτΕ, ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός, στον οποίο όμως δεν περιλαμβάνεται και η εφαρμογή του σχεδίου (πράξεις αναλογισμού, πράξεις εφαρμογής, έκδοση οικοδομικών αδειών) ανατίθεται –σύμφωνα με το ά. 24 Σ- «...αποκλειστικά στο Κράτος το οποίο, ασκώντας την νομοθετική εξουσία, οφείλει να θεσπίζει εκάστοτε το πλαίσιο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν τα αντικείμενα αυτά, κατά δε την άσκηση της διοικητικής του λειτουργίας (κεντρικής, περιφερειακής) δεσμεύεται να καταρτίζει τα κατά την επιστήμη της χωροταξίας και πολεοδομίας ενδεικνυόμενα σχέδια (χωροταξικά σχέδια και σχέδια πόλεων). Την αποστολή του αυτή το Κράτος οφείλει να εκπληρώνει βάσει ορθολογικών και επιστημονικών κριτηρίων, αποκλείοντας επιρροές εκ μέρους ιδιωτικών συμφερόντων, χρησιμοποιώντας ενιαίο κριτήριο που αποκλείει τον κίνδυνο διασπάσεως της ενότητας του σχεδιασμού στο χώρο, έτσι ώστε να καθίσταται και βιώσιμο (...) Σε κάθε, όμως, περίπτωση τα κριτήρια πρέπει να είναι σαφή, εξειδικευμένα και να συνδέονται προς τα υπόλοιπα στοιχεία του χωροταξικού σχεδίου (...) πρέπει, επίσης, να ενσωματώνουν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, έτσι ώστε να ιδρύεται βιώσιμο σύστημα...» (ΣτΕ 2502/1999, Περ Δικ. 1999, σελ. 580 επ., πρβλ επίσης ΣτΕ 636/1998 ΝοΒ 47, σελ. 1704 επ., Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 540/1998 ΠερΔικ 1999, σελ. 245 επ., σύμφωνα με το οποίο «...κάθε οικιστική ανάπτυξη πρέπει να είναι βιώσιμη, υπό την έννοια, ότι η ίδρυση και επέκταση οικισμών δέον να γίνεται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, χωρίς περιττή ανάλωση φυσικού κεφαλαίου. Υπό το φως του κανόνος αυτού δέον να ερμηνεύονται και οι διατάξεις του ν. 1515/85 «Ρυθμιστικό Σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτε-

ρης περιοχής της Αθήνας», εξων συνάγεται ότι μείζων στόχος του Ρυθμιστικού Σχεδίου είναι η ανάσχεση της οικιστικής αναπτύξεως της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, η οποία δέον να θεωρηθή ως κεκορεσμένη από της πλευράς αυτής (...). Κατά συνέπεια βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη εντός της περιοχής αυτής είναι μόνον η απολύτως αναγκαία και περιορισμένη επέκταση οικισμών, ως τοιούτων νοουμένων των ήδη νομίμως διαμορφωθέντων, μη λαμβανομένων υπόψιν των αυθαιρέτων οικοδομών και εγκαταστάσεων ως και εκείνων που έχουν οικοδομηθή βάσει ειδικών νόμων...»).

Ακόμη, η νομολογία του ΣτΕ έχει διαμορφώσει τον κανόνα ότι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του πολεοδομικού σχεδιασμού, από τον οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η ποιότητα ζωής στην πόλη. Ο σχεδιασμός αυτός πρέπει να γίνεται κατά ορθολογικό και συνεπή τρόπο, με την έννοια ότι η τροποποίηση ή η αναθεώρηση των χρήσεων γης που ισχύουν σε ορισμένη περιοχή νοείται μόνο επί το ευμενέστερο. Συνεπώς, διατάξεις Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου που προβλέπουν δυσμενή μετατροπή υφισταμένων χρήσεων γης, με τις οποίες ισοδυναμεί και η νόθευση ή η υποβάθμιση της με την προσθήκη και άλλων χρήσεων γης που ανήκουν κατά περιεχόμενο σε άλλη κατηγορία χρήσεων γης, δεν είναι επιτρεπτή (βλ. ΣτΕ 212/1999 ΔΔΝΝ 1999, σελ. 686 επ.).

III. Ειδικότερα ως προς τα ζητήματα ίδρυσης και λειτουργίας βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στην Αττική, η νομολογία του ΣτΕ δέχεται ότι αποτελεί πρωταρχική αποστολή του κράτους η διαφύλαξη του φυσικού περιβάλλοντος και η φροντίδα για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, προκειμένου να διασφαλισθούν, μεταξύ των άλλων, ισόρροπες συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων σε όλους τους οικισμούς της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η επιδιωκόμενη από το Κράτος οικονομική ανάπτυξη κατά το άρθρο 106 Σ, η οποία πρέπει να είναι βιώσιμη, δηλαδή να μην οδηγεί σε εξάντληση των φυσικών πόρων και σε επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης (βλ. ΣτΕ 304/1993 «...από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 Σ σε συνδυασμό με το ά.106 παρ. 1 αυτού (...) απορρέει η αρχή ότι η αναπτυξιακή οικονομική πολιτική ασκείται εν συνδυασμώ προς την δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη...»). Ειδικότερα, σε εφαρμογή των εν λόγω συνταγματικών αρχών, και με σκοπό την «...αντιμετώπιση της δημιουργηθείσης οικολογικής κρίσεως στο λεκανοπέδιο Αττικής, ως εκ της συγκεντρώσεως μεγάλου τμήματος του πληθυσμού και του μείζονος μέρους των οικονομικών δραστηριοτήτων, [ο νομοθέτης] κατήρτισε ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας του περιβάλλοντος, το οποίο περιελήφθη στον ν. 1515/1985. Οι στόχοι του νόμου αυτού είναι μεταξύ άλλων, η οικολογική ανασυγκρότηση των Αθηνών και ο

περιορισμός της ρυπάνσεως των στοιχείων του περιβάλλοντος (...). Οι στόχοι αυτοί θα επιτευχθούν ειδικότερα με την ανάσχεση της διόγκωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων στην πρωτεύουσα, με την απομάκρυνση οχληρών εγκαταστάσεων και λειτουργιών από τις περιοχές κατοικίας, καθώς και με σειρά άλλων μέτρων (...) Με το προηγούμεν Π.Δ. 84/1984, είχε ήδη τεθεί η απαγόρευση ιδρύσεως και εγκαταστάσεως στο ηπειρωτικό τμήμα του Νομού Αττικής νέων βιομηχανιών και βιοτεχνιών με αποκλειστική απαρίθμηση των εξαιρέσεων σε προσαρτημένο πίνακα. Κατά ταύτα, ο νομοθέτης, διαγνώσας ότι η φέρουσα ικανότητα του λεκανοπεδίου δεν επιτρέπει την επιβάρυνση του με νέες μονάδες του δευτερογενούς τομέως, δεν θεωρεί πλέον ως βιώσιμους εκείνες που επιδιώκουν να εγκατασταθούν στον χώρο αυτό και δεν εμπίπτουν στις επιτρεπόμενες εξαιρέσεις (...) από τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις προκύπτει ότι αντικείμενο προστασίας είναι ο χώρος του Λεκανοπεδίου έναντι οιασδήποτε περαιτέρω συγκεντρώσεως οικονομικών δραστηριοτήτων...» (ΣτΕ 1300/2000, βλ. επίσης ΣτΕ 1/1999, 2947/1999, 4207-8/1997, κ. ά.).

IV. Με βάση τα παραπάνω, οι προτεινόμενες διατάξεις του νομοσχεδίου αποβλέπουν, σύμφωνα και με όσα ρητά αναφέρονται στη συνοδευτική Εισηγητική Έκθεση, στη διασφάλιση ισόρροπων συνθηκών διαβιώσεως των κατοίκων του λεκανοπεδίου στο πλαίσιο της βιώσιμης, ποιοτικής οικονομικής ανάπτυξης, με τον καθορισμό όρων ίδρυσης, αναδιάταξης ή και απομάκρυνσης των οχληρών εγκαταστάσεων και λειτουργιών από τις περιοχές κατοικίας της περιφέρειας Αττικής (πρβλ. άρθρο 3 παρ.3 περ. γ) ν. 1515/1986, βλ. επίσης τη σχετική προβληματική ως προς τον συγκεντρωτικό των αντικρουόμενων μεγεθών: προστασία περιβάλλοντος – προστασία οικονομικής ανάπτυξης, από την πλούσια βιβλιογραφία, μεταξύ άλλων, σε *Μ. Δεκλερή*, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, Εγκόλπιο βιώσιμου αναπτύξεως, 1996, σ. 94 επ., 103 επ., *Γ. Σιούπη*, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος, Ι, Δημόσιο Δίκαιο και περιβάλλον, 1993, σ. 69 επ., 91 επ., *Α. Τάχου*, Δίκαιο Προστασίας του περιβάλλοντος, 1990, *passim*). Στο ευρύτερο αυτό πλαίσιο, οι προτεινόμενες διατάξεις του νομοσχεδίου εναρμονίζονται με τους κοινοτικούς κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος και βιώσιμης ανάπτυξης, όπως καταγράφονται ήδη στη Συνθήκη του Αμστερνταμ (άρθρο , άρθρο 130 P ;), καθώς και με τους νομολογιακούς κανόνες του ΣτΕ περί βιώσιμης ανάπτυξης που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο ερμηνείας των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος, ορίζοντας ότι η φέρουσα ικανότητα του λεκανοπεδίου Αττικής δεν επιτρέπει κατ' αρχήν την περαιτέρω επιβάρυνσή του με νέες μονάδες (άρθρο 5 ΣχΝ), ενώ επίσης δεν θεωρεί πλέον ως βιώσιμες τις μονάδες εκείνες που επιδιώκουν να εγκατασταθούν στην Αττική και δεν

εμπίπτουν στις επιτρεπόμενες εξαιρέσεις (πρβλ. ΣτΕ 1/1999, 4207-8/1997, 3149/1992, 4996/1988, κ.ά.).

Αθήνα, 2 Νοεμβρίου 2001

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
A. Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Κουσουλής
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς