



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ

ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ « ΘΕΜΑΤΑ ΟΛΥΜΠΙΑΚΗΣ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ ΚΑΙ ΕΡΓΩΝ ΟΛΥΜΠΙΑΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ »

I. Με το προτεινόμενο νομοσχέδιο επιδιώκεται η εντός του υφισταμένου νομοθετικού πλαισίου (ν. 2730/1999, 2819/2000, 2833/2000) αντιμετώπιση – από απόψεως χωροθετικής, περιβαλλοντικής και πολεοδομικής - θεμάτων σε σχέση με την εκτέλεση των Ολυμπιακών Εργων, την ολυμπιακή φιλοξενία και τη δημιουργία των σχετικών έργων υποδομής στην Αθήνα και τις λοιπές φιλοξενούσες Ολυμπιακές πόλεις (Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Ηράκλειο, Βόλος). Επίσης, οι διατάξεις του νομοσχεδίου αποβλέπουν στην επιτάχυνση των διαδικασιών εκτέλεσης των ολυμπιακών έργων (άρθρο 6 ΣχΝ), την ολοκλήρωση της υλοποίησης των έργων υποδομής και αναβάθμιση της λειτουργίας τόσο των πόλεων αυτών, όσο και ευρύτερα όλων των αναγκαίων υποδομών ενόψει της διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, αλλά και διαχρονικά, για το σύνολο της χώρας (βλ. Αιτιολογική Εκθεση επί του νομοσχεδίου, σελ.. 4 «...η διενέργεια μιας Ολυμπιάδας που θα σέβεται το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές και κατευθύνσεις της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτές έχουν καταγραφεί από τους διεθνείς οργανισμούς και την παγκόσμια επιστημονική κοινότητα...»).

II. 1. Η χωροταξική αναδιάρθρωση, διαμόρφωση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση των οικιστικών περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξή τους και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης (άρθρο 24 παρ. 2 Σ). Η εν λόγω σχεδιασμένη παρέμβαση του κράτους στον χώρο οφείλει να αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης, αλλά επίσης να αποτελεί το πόρισμα πλήρους και εμπεριστατωμένης επιστημονικής μελέτης. Η αποστολή του σχεδιασμού δεν εξαντλείται

μόνο στην εξυπηρέτηση των αναγκών της πόλης αλλά πρέπει να είναι η τελική κατάληξη της εκτιμήσεως των αναγκών του ευρύτερου χώρου, τουλάχιστον σε επίπεδο νομού, από πλευράς χωροταξικών δεδομένων (βλ. μεταξύ άλλων Ν.Ρόζου, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, 1994, Β. Σκουρή, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, II, 1994, Δ. Χριστοφίλοπουλου, Αστικός και χωροταξικός σχεδιασμός – προγραμματισμός, 1991, σελ. 123 επ. ΣτΕ 2844/1993, 304/1993).

Με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, βάσει των οποίων η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και η ορθολογική χωροταξική διαρθρωση της Χώρας έχει ήδη από ετών λάβει αυξημένη τυπική ισχύ, ο νομοθέτης καλείται να λάβει μέτρα που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, με κριτήρια την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως (βλ. επίσης και ά. 130 Ρ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ά. 174 της Συνθήκης του Αμστερνταμ, που έχουν κυρωθεί με τους ν. 2077/1992 και 2691/1999 αντίστοιχα, σύμφωνα με τα οποία η βιώσιμη ανάπτυξη του περιβάλλοντος αποτελεί έναν από τους πρωταρχικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χάριν της ικανοποίησης των αναγκών του παρόντος, χωρίς ωστόσο να τίθεται σε κίνδυνο η ικανότητα των μελλοντικών γενεών να αναπτύξουν τις δικές τους ανάγκες). Έτσι, οι πολεοδομικές ρυθμίσεις, πρέπει να αποβλέπουν στην βελτίωση των συνθηκών διαβιώσεως των κατοίκων.

2. Με βάση την ερμηνεία της ανωτέρω διάταξης του Συντάγματος από το ΣτΕ, δημιουργείται υποχρέωση του Κράτους για την χωροταξική και πολεοδομική διευθέτηση των περιοχών και γενικότερα των οικισμών της χώρας προκειμένου να διαμορφωθεί ένα περιβάλλον για την άνετη και δημιουργική διαβίωση των ανθρώπων και γενικά την εξασφάλιση της ποιότητας ζωής με την δημιουργία νέου ή την βελτίωση του υπάρχοντος πολεοδομικού περιβάλλοντος. Η εν λόγω σχεδιασμένη παρέμβαση του Κράτους στο χώρο οφείλει να αποσκοπεί στην «εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των πολιτών», αλλά επίσης να αποτελεί το πόρισμα πλήρους και εμπεριστατωμένης επιστημονικής μελέτης. Δηλαδή, η αποστολή του σχεδιασμού δεν εξαντλείται μόνο στην εξυπηρέτηση των αναγκών της πόλης, αλλά πρέπει να είναι η τελική κατάληξη της εκτιμήσεως των αναγκών του ευρύτερου χώρου, τουλάχιστον σε επίπεδο νομού από πλευράς χωροταξικών δεδομένων. Από τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος ο προγραμματισμός και ο συντονισμός της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, ώστε να εξασφαλισθεί η οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, σε συνδυασμό με τις προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 24, συνάγεται μάλιστα ότι «...η αναπτυξιακή οικονομική πολιτική πρέπει να ασκείται εν συνδυασμώ προς την δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη. Τη βιώσιμη κατά τα άνω οικονομική ανάπτυξη της χώρας δια-

σφαλίζουν κατά τον άριστο ορθολογικό τρόπο τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια» (ΣΤΕ 2844 / 1993, βλ. εκτενέστερα για τα παραπάνω, μεταξύ άλλων ενδεικτικά σε Ν. Ρόζου, ό.π., *passim*, Β.Σκουρή, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, *II passim*, Δ.Χριστοφιλόπουλου, Αστικός και χωροταξικός σχεδιασμός – προγραμματισμός, 1991, σελ. 123).

3. Η γενική αρχή του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος αναλύεται σε επιμέρους κανόνες, όπως αυτοί έχουν διαμορφωθεί από την νομολογία του ΣΤΕ. Μεταξύ αυτών είναι η αναχαίτιση της περαιτέρω αναπτύξεως των μεγαπόλεων (βλ. άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 1515/1985) και, επομένως, η απαγόρευση της «ευκαιριακής» επεκτάσεως των οικείων σχεδίων πόλεως (Πρακτικό Επεξεργασίας ΣΤΕ 2/1996), η βελτίωση των υποβαθμισμένων περιοχών των μεγαπόλεων και η διασφάλιση επαρκών ελευθέρων κοινοχρήστων χώρων (πλατειών, οδών, κλπ). Θέμα ζωτικής σημασίας για την ποιότητα του αστικού περιβάλλοντος θεωρείται επίσης η διασφάλιση του αστικού πρασίνου, και προς την κατεύθυνση αυτή η νομολογία ευνοεί την διατήρηση του αυστηρού δασικού καθεστώτος (Πρακτικό Επεξεργασίας ΣΤΕ 667/1994), δεν επιτρέπει την χρήση, έστω και κοινωφελή, των περιαστικών δασικών εκτάσεων (ΣΤΕ 8197/1993 για την Πεντέλη, Πρακτικό Επεξεργασίας ΣΤΕ 314/1995 για το Αιγάλεω) ή τη διατάραξη της χρήσεως του αστικού πρασίνου από άλλες χρήσεις, όπως δημοσίους υπογείους σταθμούς (βλ. ΣΤΕ 2242/1994). Ακόμη, πρέπει να διαφυλάσσεται η μορφολογία των ακτών, να εξασφαλίζεται η ακώλυτη πρόσβαση σε αυτές και να επιτρέπονται χρήσεις μόνον ήπιας μορφής (Πρακτικό Επεξεργασίας ΣΤΕ 253/96 « Νόμος και Φύση» 4, σελ. 160).

4. Ειδικότερα όσον αφορά το «Ρυθμιστικό Σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας» (ν. 1515/85, ΦΕΚ 18 Α'), η οικιστική ανάπτυξη στην οποία αναφέρεται υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό, στο πλαίσιο των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης (άρθρο 1 του ν. 1515/1985) και καθορίζει τους «γενικότερους και ειδικότερους στόχους όσον αφορά την εξέλιξη της περιοχής σε σχέση με το εθνικό επίπεδο και την ίδια» (βλ. άρθρο 3 του ν. 1515/1985). Οι προϋποθέσεις αυτές μπορούν να πληρούνται με οποιονδήποτε τρόπο, όπως με τον καθορισμό Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου ή με τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, θα πρέπει όμως να προβλέπεται από εγκεκριμένο συνολικό σχεδιασμό της περιοχής η ίδρυση νέων οικισμών ή η επέκταση ήδη υφισταμένων (βλ. ΣΤΕ Πρακτικό Επεξεργασίας 89/1997, «Νόμος και Φύση» σελ. 4 659).

III. Με το προτεινόμενο νομοσχέδιο επιχειρείται ειδικότερα η νομοθετική εναρμόνιση με τους συνταγματικούς κανόνες χωροταξικού σχεδιασμού, ενόψει και της διαπιστωθείσας ανάγκης για επανεξέταση του αρχικού σχεδιασμού των Ολυμπιακών έργων.

Όπως προαναφέρθηκε, στη δέσμη των κριτηρίων που θεμιτά, σύμφωνα με την πιο πάνω συνταγματική διάταξη του άρθρου 24, μπορούν να κατευθύ-

νουν τον νομοθέτη κατά τη θέσπιση κανόνων ρυθμιστικών της δομήσεως, περιλαμβάνεται και η θεραπεία ζωτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου που εξυπηρετούν ορισμένα σημαντικά δημόσια έργα. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν και τα Ολυμπιακά Έργα, η ανέγερση των κτιριακών εγκαταστάσεων των οποίων εντάσσεται στο παραπάνω πλαίσιο (πρβλ ΣτΕ Ολομ. 4946/95 ΝοΒ σελ. 657, Νόμος και Φύση 1997, σελ. 112, βλ. επίσης ΣτΕ Πρακτικό 187/2000 Επεξεργασίας του Σχεδίου Διατάγματος «Χαρακτηρισμός χερσαίων και θαλάσσιων περιοχών του Σχοινιά - Μαραθώνα ν. Αττικής ως Εθνικό Πάρκο).

Ειδικότερα, η εκτέλεση των έργων που είναι αναγκαία για την διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην περιοχή της Αθήνας, διέπεται από τις διατάξεις του ν. 2730/1999 «Σχεδιασμός, ολοκληρωμένη ανάπτυξη και εκτέλεση Ολυμπιακών Έργων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 130/25.6.1999). Με τις διατάξεις του νόμου αυτού προβλέφθηκαν οι αναγκαίες μεταβολές στο Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (ν. 1515/1985) και χωροθετήθηκαν τα Ολυμπιακά Έργα με την εκπόνηση Ειδικού Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών Ολυμπιακών Έργων τα οποία εγκρίνονται με Προεδρικά Διατάγματα. Μέχρι την εκπόνηση των εν λόγω Ειδικών Σχεδίων, για τη χωροταξική οργάνωση των περιοχών αυτών ισχύουν τα αντίστοιχα υφιστάμενα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια. Όπως έχει κριθεί σχετικά από το Συμβούλιο Επικρατείας «...Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο αποτελεί τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης των πολεοδομικών ενοτήτων, η οποία διατυπώνεται μετά από εκτίμηση των οικιστικών αναγκών και των προβλεπομένων επιπτώσεων της πολεοδομικής ρυθμίσεως στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και τους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους (...) _ Δεν αποκλείεται όμως, σε περίπτωση μεταβολής των αντικειμενικών όρων και συνθηκών εν όψει των οποίων καταρτίσθηκε το Γ.Π.Σ. ή σε περίπτωση που ανακύπτουν νέες ανάγκες, καταλλήλως τεκμηριούμενες, να προσαρμόζεται αναλόγως και ο πολεοδομικός σχεδιασμός, με τροποποίηση του Γ.Π.Σ. από την κατά τα ανωτέρω φύση των αναγκών που την υπαγορεύουν (...) Η τροποποίηση αυτή πρέπει να γίνεται μετά πάροδο ευλόγου χρόνου από την κατάρτιση του αρχικού Γ.Π.Σ. εκτιμωμένου εκάστοτε κατά τις περιστάσεις (...) _ Εξάλλου το Γ.Π.Σ. πρέπει να συνοδεύεται από λεπτομερή ειδική μελέτη, από την οποία να προκύπτει η αξιολόγηση όλων των κατά νόμο στοιχείων, μεταξύ των οποίων και η επίδραση της νέας πολεοδομικής οργάνωσης στο περιβάλλον, ενόψει δε της μελέτης αυτής πρέπει να διατυπώνονται οι κατά νόμο γνωμοδοτήσεις που προηγούνται της εγκρίσεως του Γ.Π.Σ. Η αυτή διαδικασία εκπονήσεως του Γ.Π.Σ. πρέπει να ακολουθείται και για κάθε τροποποίησή του, εφόσον δε η κατάρτιση του Γ.Π.Σ. πρέπει να διασφαλίζει και την τήρηση των κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος, έπεται ότι τόσο κατά την έγκρισή του, όσο και κατά την τροποποίησή του πρέπει να τηρείται και ο θεμελιώδης κανών της βελτιώσεως του υπάρχοντος φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, επί τη βάση του οποίου απαγορεύεται ειδικότερα και η

μείωση των κοινοχρήστων χώρων της περιοχής. Η μείωση αυτή δεν αποκλείει την αναδιάταξη των κοινοχρήστων χώρων, υπό την προϋπόθεση ότι το καθαρό ποσοστό τους θα παραμένει τουλάχιστον το αυτό. Περαιτέρω, είναι κατ'εξαιρέση δυνατή και η κατά πάντα χρόνο περιορισμένη τροποποίηση του Γ.Π.Σ., όταν αποδεικνύεται ότι επί μέρους ορισμοί και ρυθμίσεις που διατυπώθηκαν κατά πλάνη περί τα πράγματα καθιστούν αδύνατη ή δυσχερή την εφαρμογή του αρχικού σχεδιασμού..

...Οι διατάξεις του άρθρου 4 ν. 1650/86 και της κοινής υπουργικής αποφάσεως 63269/5387/24.10.1990 δεν έχουν εφαρμογή στην περίπτωση εγκρίσεως ή τροποποιήσεως Γ.Π.Σ. διότι από την φύση της η κατάρτιση Γ.Π.Σ. ως σχεδιασμού σχετικώς μεγάλη κλίματος, καθώς και η διαδικασία εκπονήσεώς του, που περιλαμβάνει την κατάρτιση ειδικής μελέτης για την επίδραση της νέας πολεοδομικής οργανώσεως στο περιβάλλον, αλλά και την συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών και υπηρεσιών, ενσωματώνουν την πλέον σύνθετη μορφή μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων...» (ΣτΕ 1507/1997 επταμελής, Διδικ 1999, σελ. 174, βλ. επίσης ΣτΕ Πρακτικό 28/2001 επεξεργασίας του σχεδίου διατάγματος «Εγκριση πολεοδομικής μελέτης της έκτασης του Ολυμπιακού Χωριού στο Δήμο Αχαρνών (ν. Αττικής)»).

IV. Με τις προαναφερόμενες διατάξεις του ΣΧΝ επιχειρείται ο συγκεκρισμός παραγόντων που ανάγονται στο γενικότερο συμφέρον, δηλαδή, ο σκοπός της εξασφάλισης της ταχείας και ικανοποιητικής εκτέλεσης των έργων που εξυπηρετούν την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 και ταυτόχρονα η αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος με κριτήρια την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων όρων διαβίωσης. Έτσι, οι προτεινόμενες με το υπό ψήφιση σχέδιο νόμου ρυθμίσεις αφορούν αφενός μεν στην κατασκευή των έργων που είναι απαραίτητα για την πραγματοποίηση των Ολυμπιακών αγώνων του 2004, αφετέρου δε στα μέτρα για την προστασία (και, ως ένα βαθμό όπου συντρέχει περίπτωση, την γενικότερη αναβάθμιση) των συγκεκριμένων περιοχών παρέμβασης. Η στάθμιση των παραγόντων αυτών, κατά τα προαναφερόμενα, θα πρέπει να εναρμονίζεται με την κρατική υποχρέωση μέριμνας για την προστασία του περιβάλλοντος, κατά τέτοιο τρόπο ώστε πράγματι να εξασφαλίζεται βιώσιμη αστική ανάπτυξη, στην οποία και απέβλεψε ο συντακτικός νομοθέτης. Τα επιμέρους χωροταξικά δεδομένα και οι επιλογές της Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του νομοσχεδίου, εγκρίνονται με Προεδρικά Διατάγματα μετά από πρόταση των αρμοδίων Υπουργών και γνώμη της Εκτελεστικής Επιτροπής του «Οργανισμού Αθήνας» και του οικείου πρωτοβάθμιου ΟΤΑ (άρθρο 1 παρ. 3 του νομοσχε-

δίου). Κατ'αυτό τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας των προτεινομένων ρυθμίσεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 2844/1993, 2435/1993).

Αθήνα, 17.9.2001

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις

A. Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος

Στέλιος Κουσούλης
Επικ. καθηγητής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης

Αντώνης Παντελής
Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο

Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών