



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής»**

#### Ι. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του στη Διάρκη Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από δύο (2) Κεφάλαια και τριάντα τρία (33) άρθρα. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-22) επανακαθορίζεται το θεσμικό πλαίσιο περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων και το σύστημα περιβαλλοντικών ελέγχων, ιδίως με την τροποποίηση διατάξεων του ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος», ενώ με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 23-33) ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την αντιμετώπιση του υφιστάμενου ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης, καθώς και λοιπά θέματα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ).

Σχετικώς σημειώνεται ότι η υιοθέτηση νομοθεσίας «για την απλοποίηση και την σύντμηση των διαδικασιών για την ολοκλήρωση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων με στόχο τον περιορισμό του αριθμού των έργων που υπόκεινται σε περιβαλλοντική άδεια αλλά και του χρόνου για τις διαδικασίες έγκρισης στα επίπεδα του μέσου όρου της Ε.Ε.» έως το τέλος Ιουλίου 2011, περιλαμβάνεται στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας συμφώνως προς το «Μνημόνιο Συνεννόησης για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (τέταρτη επικαιροποίηση, 2.7.2011, Διαρθρωτικές αλλαγές για την ενίσχυση της Ανάπτυξης. Για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την ενίσχυση του ανταγωνισμού στις ανοικτές αγορές, σελ. 55-56 του κειμένου στην αγγλική γλώσσα). Επίσης, στο Παράρτημα 1 «Επιπρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα για το 2011 και μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική

στρατηγική 2012-2015» του ως άνω κειμένου (σελ. 69-70) προβλέπεται ότι τα επιπρόσθετα μέτρα για το 2011 και η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική (ΜΔΣ) μέχρι το 2015 θα περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, αυξήσεις στους φόρους μέσω και της αύξησης των προστίμων για αυθαίρετα κτίσματα και της τακτοποίησης πολεοδομικών παραβάσεων.

Περαιτέρω, συμφώνως προς το ΠΑΡΑΤΗΜΑ ΙΙΙ του ν. 3845/2010, «Μνημόνιο Οικονομικής Πολιτικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», 3 Μαΐου 2010, Πίνακας 1 (Δημοσιονομικά μέτρα που περιλαμβάνει το πρόγραμμα για το 2011), προβλέπονται έσοδα ύψους οκτακοσίων εκατομμυρίων (800.000.000) ευρώ από τη φορολόγηση των αυθαιρέτων κτισμάτων.

Α. Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 1), με τις προτεινόμενες διατάξεις του Κεφαλαίου Α' επιχειρείται η απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών και ο εξορθολογισμός του ισχύοντος πλαισίου περιβαλλοντικής αδειοδότησης και του συστήματος περιβαλλοντικών ελέγχων, «χωρίς εκπώσεις στο ουσιαστικό κομμάτι της περιβαλλοντικής προστασίας». Κύριος στόχος των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων είναι η ουσιαστική προστασία του περιβάλλοντος με ταυτόχρονη μείωση του απαιτούμενου χρόνου της διαδικασίας και του αριθμού των έργων για τα οποία απαιτείται περιβαλλοντική αδειοδότηση.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου 1 ορίζονται εκ νέου οι κατηγορίες και οι υποκατηγορίες στις οποίες κατατάσσονται τα έργα και οι δραστηριότητες αναλόγως προς το μέγεθος των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που ενδέχεται να έχουν. Οι εν λόγω κατηγορίες θα είναι πλέον η κατηγορία Α, η οποία περιλαμβάνει τις υποκατηγορίες Α1 και Α2, και η κατηγορία Β. Για τα έργα και τις δραστηριότητες της κατηγορίας Α απαιτείται Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ενώ όσα έργα εντάσσονται στην κατηγορία Β, υπόκεινται σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς, συμφώνως προς τις διατάξεις του παρόντος. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, που εκδίδεται εντός ενός μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος, τα δημόσια και τα ιδιωτικά έργα τα οποία υπόκεινται στις ρυθμίσεις του παρόντος κατατάσσονται στις ως άνω κατηγορίες και υποκατηγορίες.

Με τις διατάξεις των άρθρων 2, 3 και 4 καθορίζεται η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης των έργων και δραστηριοτήτων της κατηγορίας Α και των υποκατηγοριών της Α1 και Α2. Μεταξύ άλλων, προβλέπεται ότι για την πραγματοποίηση νέων έργων ή δραστηριοτήτων κατηγορίας Α ή τη μετεγκατάσταση ήδη υφισταμένων απαιτείται διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης διά της διεξαγωγής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ) και έκδοσης Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ), και καταργείται η προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση, η οποία καθίσταται προαιρετική και ονομάζεται πλέον Προκαταρκτικός Προσδιορισμός Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων (ΠΠΠΑ). Η διάρκεια ισχύος της ΑΕΠΟ ορίζεται σε

δέκα έτη, εφόσον δεν επέρχεται μεταβολή των δεδομένων βάσει των οποίων εκδόθηκε, ενώ προβλέπεται παράταση της ισχύος της στις οριζόμενες στην προτεινόμενη διάταξη περιπτώσεις, καθώς και δυνατότητα έκδοσής της για διάρκεια ισχύος μικρότερης των δέκα ετών. Τέλος, προβλέπεται ότι η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για την υποκατηγορία Α1 δίδεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ενώ για την υποκατηγορία Α2 δίδεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Με τις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 καθορίζεται η διαδικασία ανανέωσης και τροποποίησης ΑΕΠΟ, ενώ στο άρθρο 7 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν περιπτώσεις διαφοροποίησης του σχεδιασμού περιβαλλοντικώς αδειοδοτημένου έργου ή δραστηριότητας σε στάδια της τεχνικής μελέτης που έπονται της έκδοσης ΑΕΠΟ, κατά τις οποίες ο φορέας του έργου δύναται να υποβάλει, πριν από την έναρξη της κατασκευής, Φάκελο Συμμόρφωσης Τελικού Σχεδιασμού. Μεταξύ άλλων, προβλέπεται ότι εγκαταστάσεις οι οποίες προκύπτουν από τον τεχνικό σχεδιασμό έργων ή δραστηριοτήτων σε στάδιο που έπεται της έκδοσης ΑΕΠΟ για τα έργα και τις δραστηριότητες αυτές, εγκρίνονται κατόπιν υποβολής Τεχνικής Περιβαλλοντικής Μελέτης (ΤΕΠΕΜ) στην αρμόδια αρχή.

Με τις διατάξεις του άρθρου 8 καθορίζεται η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης των έργων και δραστηριοτήτων τα οποία εντάσσονται στην κατηγορία Β, με τις διατάξεις του άρθρου 9 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν υφιστάμενα έργα και δραστηριότητες κατηγορίας Α ή Β, τα οποία δεν διαθέτουν, κατά τη δημοσίευση του παρόντος, περιβαλλοντικούς όρους, ενώ το άρθρο 10 αφορά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων εντός περιοχών που έχουν ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000, η οποία διενεργείται βάσει των ειδικότερων κανονιστικών πράξεων προστασίας των εν λόγω περιοχών και, ελλείψει αυτών, διά της υποβολής Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης συμφώνως προς τα οριζόμενα στην προτεινόμενη διάταξη.

Στο άρθρο 11 καθορίζεται το περιεχόμενο των φακέλων περιβαλλοντικής αδειοδότησης ως προς τα απαιτούμενα στοιχεία και πληροφορίες (Φάκελοι ΠΠΠΑ, ανανέωσης και τροποποίησης ΑΕΠΟ, Συμμόρφωσης Τελικού Σχεδιασμού έργων και δραστηριοτήτων, Τεχνικές Περιβαλλοντικές Μελέτες, Ειδικές Οικολογικές Αξιολογήσεις), ενώ στο άρθρο 12 προβλέπεται η κατάργηση όλων των αδειών και εγκρίσεων για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων που προβλέπονται στην υφιστάμενη νομοθεσία ως προς έργα και δραστηριότητες κατηγορίας Α και Β, οι οποίες αντικαθίστανται από την ΑΕΠΟ ή τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ), αντιστοίχως. Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα, διά της έκδοσης σχετικής κοινής υπουργικής απόφασης, να ενσωματώνονται στην ΑΕΠΟ και άλλες διοικητικές πράξεις ή πρά-

ξεις για την έκδοση των οποίων απαιτείται η προσκόμιση ή εξέταση των ίδιων δικαιολογητικών με αυτά της διαδικασίας έκδοσης της ΑΕΠΟ.

Με τις διατάξεις του άρθρου 13 συνιστάται στο ΥΠΕΚΑ Κεντρικό Συμβούλιο Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΚΕΣΠΑ) και στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Περιφερειακό Συμβούλιο Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΠΕΣΠΑ) και καθορίζονται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητές τους. Επίσης, με τις διατάξεις του άρθρου 14 συνιστάται στο ΥΠΕΚΑ Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΔΙΠΑ) και ρυθμίζονται θέματα αρμοδιοτήτων, οργάνωσης και στελέχωσής της.

Περαιτέρω, μεταξύ άλλων, συνιστάται Μητρώο Πιστοποιημένων Αξιολογητών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στο ΥΠΕΚΑ για τις ανάγκες αξιολόγησης των ΜΠΕ και σύνταξης των ΑΕΠΟ, καθώς και την εν γένει προώθηση των οριζόμενων διαδικασιών (άρθρο 16), ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τα τέλη των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, τα οποία μπορούν να εξειδικεύονται περαιτέρω με υπουργικές αποφάσεις (άρθρο 17), και δημιουργείται Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο (ΗΠΜ) πληροφοριών σχετικών με τη διαδικασία έκδοσης, ανανέωσης, τροποποίησης ΑΕΠΟ και ΠΠΔ, καθώς και την παρακολούθηση της εφαρμογής τους (άρθρο 18). Ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τις γνωμοδοτήσεις των αρχών και τη διεξαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση (άρθρο 19), και ιδρύεται διαδικτυακός τόπος για την ανάρτηση των ΑΕΠΟ και των σχετικών αποφάσεων ανανέωσης, τροποποίησης κ.λπ. (άρθρο 19Α). Επίσης, με τις διατάξεις του άρθρου 20 εναρμονίζεται το εθνικό μας δίκαιο προς τις ρυθμίσεις του άρθρου 23 της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24.11.2010 περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης). Συγκεκριμένως, μεταξύ άλλων προβλέπεται ότι κάθε έργο και δραστηριότητα που εντάσσεται στις κατηγορίες Α και Β, υπόκειται σε προληπτικές, τακτικές και έκτακτες περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις όσον αφορά τον έλεγχο τήρησης των ΑΕΠΟ και ΠΠΔ και εν γένει της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, και καθορίζονται οι σχετικές διαδικασίες. Επίσης, ορίζονται οι αρμόδιες αρχές για τη διεξαγωγή των ως άνω επιθεωρήσεων και συνιστάται Μητρώο Περιβαλλοντικών Ελεγκτών, οι οποίοι αποκτούν την εν λόγω ιδιότητα με τη χορήγηση σχετικής άδειας. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 21 θεσπίζονται διοικητικές κυρώσεις, ενώ με τις διατάξεις του άρθρου 22 ρυθμίζονται ζητήματα οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και του Συντονιστικού Γραφείου Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών. Τέλος, οι σχετικές με τις ρυθμίσεις του Κεφαλαίου Α' μεταβατικές διατάξεις, καθώς και οι τροποποιούμενες διατάξεις του ν. 1650/1986, περιλαμβάνονται στα άρθρα 31 και 32 του παρόντος, αντιστοίχως, ενώ η έναρξη ισχύος του ορίζεται στο άρθρο 33.

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις τροποποιούν, κατά βάση, το ισχύον πλαίσιο αδειοδότησης του ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος», σκοπός του οποίου είναι «η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του» (άρθρο 1 παρ. 1). Ειδικότερα, διά του ανωτέρω νόμου (ν. 1650/1986) θεσπίσθηκαν κανόνες οι οποίοι αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στις προϋποθέσεις και τη διαδικασία σχετικώς με την έγκριση της εγκατάστασης δραστηριοτήτων ή εκτέλεσης έργων, από τα οποία απειλούνται δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ [Ολ] 2537/1996), σε εναρμόνιση και με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. ιδίως Οδηγίες 84/360/ΕΟΚ και 85/337/ΕΟΚ).

Στο ανωτέρω πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος και, ειδικότερα, συμφώνως προς την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας (βλ. ιδίως Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21.5.1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, ΕΕ L 206/22.7.1992, σελ. 0007–0050 και Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30.11.2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, ΕΕ L 020/26.1.2010, σελ. 0007–0025), τα κράτη μέλη καλούνται να αποφεύγουν –για ορισμένα σπάνια και απειλούμενα με εξαφάνιση είδη– εντός των ορίων στρατηγικών περιοχών (δίκτυο Natura 2000), ζημιολύοντες δραστηριότητες που θα μπορούσαν να επηρεάσουν σε σημαντικό βαθμό είδη ή ενδιαιτήματα για τα οποία η περιοχή τελεί υπό προστασία, και να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα διαφύλαξης για τη διατήρηση και την αποκατάστασή τους [βλ. και κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή (απόφαση 2006/613/ΕΚ της Επιτροπής, ΕΕ L 259/ 21.9. 2006), οι οποίοι υπόκεινται ευθέως στις διατάξεις των παρ. 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΚ].

Η υποχρέωση προστασίας των οικοσυστημάτων και των φυσικών οικοτόπων, η διατήρηση βιώσιμων πληθυσμών των ειδών στο φυσικό περιβάλλον, η αειφορική ανάπτυξη σε περιοχές γειτονικές των προστατευόμενων περιοχών με στόχο την περαιτέρω προστασία τους, και η φροντίδα για τη δημιουργία των απαιτούμενων συνθηκών, ώστε να είναι συμβατές οι σημερινές χρήσεις και η διατήρηση της βιολογικής ποικιλότητας με την «αειφορική» χρήση των συστατικών της προβλέπεται και στη Διεθνή Σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα, η οποία κυρώθηκε δια του ν. 2204/1994.

Εξ άλλου, η ενσωμάτωση του στόχου διατήρησης της βιοποικιλότητας διέπει όλα τα επίπεδα σχεδιασμού και στην τομεακή και αναπτυξιακή πολιτική της χώρας (βλ. ν. 3937/2011, και ιδίως άρθρα 1 και 15 και άρθρο 19 του ν. 1650/1986 περί Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών).

Συμφώνως, τέλος, προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «Επειδή, το άρθρον 24 παρ. 1 του Συντάγματος επιτάσσει την προστασίαν του φυσικού περιβάλλοντος και την υποχρέωσιν του Κράτους να λαμβάνη τα αναγκαία προληπτικά και κατασταλτικά προς τούτο μέτρα. Εις την έννοιαν δε του φυσικού περιβάλλοντος, κατά το άρθρον τούτο, ερμηνευόμενον εν όψει και του ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος (Α. 160), των κυρωθεισών διά των ν. 1335/1983 (Α. 32), 2204/1994 (Α. 59) και του ν.δ. 191/1974 (Α. 350) διεθνών συμβάσεων για την διατήρηση της αγρίας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης, για την βιολογική ποικιλότητα και για την προστασία των υδροβιοτόπων αντιστοίχως, ως και των οδηγιών του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 79/409/1979 περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών και 92/43/1992 για την διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της αγρίας πανίδας και χλωρίδας, εμπίπτουν και οι βιότοποι, οι οποίοι διά των φυσικών ιδιοτήτων των αποτελούν αναπόσπαστον στοιχείον του οικείου οικοσυστήματος μετά της πανίδος και χλωρίδος αυτών. Εκ της ούτω επιτασσομένης προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος συνάγεται εξ άλλου και η θεμελιώδης αρχή της προστασίας της βιοποικιλότητας, δυνάμει της οποίας τυγχάνουν ειδικής προστασίας είδη σπάνια ή απειλούμενα με εξαφάνισιν. Εντεύθεν έπεται ότι εκ των αναγκών της προστασίας ταύτης αποκλείεται οιαδήποτε ανθρωπίνη επέμβασις ή δραστηριότης επί βιοτόπων, δυναμένη να διαταρράξη την ομαλήν λειτουργίαν αυτών ως οικοσυστημάτων» (ΣΤΕ 465/2001).

Β. Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 16), με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ επιχειρείται να αντιμετωπισθεί το πολύπλοκο ζήτημα της ρύθμισης των αυθαίρετων κατασκευών ή αλλαγών χρήσης «με τρόπο δίκαιο, ρεαλιστικό και σύμφωνο με τις συνταγματικές επιταγές. Συγκεκριμένα οι ρυθμίσεις αντιμετωπίζουν το υπαρκτό πρόβλημα μέσα από την περιβαλλοντική και πολεοδομική του διάσταση στην λογική της πράσινης ανάπτυξης, των αρχών της αειφορίας και της προστασίας του περιβάλλοντος και δεν αποτελούν μόνο ρυθμίσεις εισπρακτικού χαρακτήρα χωρίς όμως να παραγνωρίζεται και η δυσμενής δημοσιονομική συγκυρία, στην οποία βρίσκεται η χώρα. Επιπλέον κριτήριο για την επιλογή των ρυθμίσεων αποτελεί η εμπέδωση της ισότητας των πολιτών και του κράτους δικαίου».

Ειδικότερα, απαγορεύεται η μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων σε ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές ή αλλαγές χρήσης, τα οποία δεν έχουν υπαχθεί σε μία εκ των οριζόμενων στο Νσχ κατηγορίες (άρθρο 23), ορίζονται η διαδικασία και τα δικαιολογητικά σχετικώς με την υπαγωγή στις ρυθμίσεις του Νσχ νέων αυθαίρετων κατασκευών ή αλλαγών χρήσης (άρθρο 24), θεσπίζονται μέτρα για τη βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος (άρθρο 25) και τροποποιούνται τα πρόστιμα προκειμένου περί αυθαίρετων κατασκευών ή αλλαγών χρήσης που δεν θα δηλωθούν κατά τις διαδικα-

σίες του παρόντος (άρθρο 27). Επίσης, επανακαθορίζονται οι αρμοδιότητες και το πλαίσιο λειτουργίας της Ειδικής Υπηρεσίας Κατεδαφίσεων, η οποία μετονομάζεται σε Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων (άρθρο 28), και θεσπίζονται άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του ΥΠΕΚΑ, όπως η δυνατότητα εκπόνησης μελετών ή μέρους τους ή η παροχή υπηρεσιών από ενδιαφερόμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, προς τον σκοπό δωρεάς σε φορείς του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με εγγυήσεις διαφάνειας, και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης επί συγκεκριμένου ακινήτου (άρθρο 29).

## **II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων**

### **Παρατηρήσεις επί του Κεφαλαίου Α΄**

#### **1. Επί του άρθρου 1 παρ.1**

Συμφώνως προς το τέταρτο εδάφιο της προτεινόμενης διάταξης, «Η δεύτερη κατηγορία (Β) περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες τα οποία χαρακτηρίζονται από τοπικές και μη σημαντικές μόνο επιπτώσεις στο περιβάλλον και υπόκεινται σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς που τίθενται για την προστασία του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 8».

Σχετικώς σημειώνεται ότι στην οδηγία 85/337/ΕΟΚ της 27.6.1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, όπως έχει τροποποιηθεί, δεν γίνεται αναφορά σε τοπικές επιπτώσεις.

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι αναφορά σε επιπτώσεις σε τοπικό επίπεδο γίνεται στο άρθρο 3 παρ. 2, 3 και 4 της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27.6.2001 σχετικώς με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, συμφώνως προς το οποίο: «2. (...) πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για όλα τα σχέδια και προγράμματα: α) τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία (...), και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, ή β) για τα οποία, λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους, απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.3. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2 σχέδια και προγράμματα που καθορίζουν τη χρήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο και οι ήσσονες τροποποιήσεις των αναφερόμενων στην παράγραφο 2 σχεδίων και προγραμμάτων υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνον όταν τα κράτη μέλη αποφασίζουν ότι ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. 4. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν εάν τα σχέδια και προγράμματα, πλην των αναφερόμενων στην παράγραφο 2,

τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον».

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να διευκρινισθεί περαιτέρω ο όρος «τοπικές και μη σημαντικές μόνον επιπτώσεις», ιδίως ως προς το εάν βούληση του νομοθέτη είναι η υπαγωγή στην κατηγορία Β όλων των έργων και δραστηριοτήτων τα οποία δύναται να επιφέρουν μη σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον ή μόνο εκείνων τα οποία είναι δυνατόν να επιφέρουν μη σημαντικές επιπτώσεις σε τοπικό μόνο επίπεδο. Περαιτέρω, χρήσιμο θα ήταν να διευκρινισθεί εάν έργα ή δραστηριότητες τα οποία επιφέρουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις σε τοπικό μόνο επίπεδο θα κατατάσσονται στην κατηγορία Α.

## **2. Επί του άρθρου 3 παρ. 2 περ. α.**

Στην υποπερίπτωση δδ) της περίπτωσης α. της προτεινόμενης διάταξης ορίζεται ότι η συλλογή γνωμοδοτήσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες και φορείς της Διοίκησης γίνεται «σε χρονικό διάστημα τριάντα εργάσιμων ημερών από την αποστολή και δημοσιοποίηση του φακέλου του ΠΠΠΑ».

Εν προκειμένω θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί εάν η ημερομηνία αποστολής και δημοσιοποίησης του φακέλου ΠΠΠΑ είναι η ίδια. Επίσης, θα ήταν ενδεχομένως ορθότερο να λαμβάνεται υπόψη η ημερομηνία παραλαβής του φακέλου από τις αρμόδιες υπηρεσίες και όχι η ημερομηνία αποστολής του σε αυτές. Τέλος, για λόγους σαφήνειας, πρέπει να διευκρινισθεί περαιτέρω ο όρος «δημοσιοποίηση» του φακέλου.

Επίσης, για λόγους σαφήνειας, πρέπει να διευκρινισθεί η ημερομηνία από την οποία αρχίζει η προθεσμία των είκοσι (20) εργάσιμων ημερών της υποπερίπτωσης εε) της προτεινόμενης διάταξης.

## **3. Επί του άρθρου 3 παρ. 4**

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, «Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, κατόπιν τεκμηριωμένης εισήγησης της υπηρεσίας, οι ανωτέρω χρόνοι παρατείνονται το πολύ μέχρι το διπλάσιο των αρχικά προβλεπόμενων προθεσμιών για ιδιαιτέρως σύνθετα έργα».

Εν προκειμένω, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να διευκρινισθεί ο όρος «ιδιαιτέρως σύνθετα έργα» είτε με ενδεικτική απαρίθμηση ορισμένων έργων είτε με την παράθεση κριτηρίων χαρακτηρισμού τους ως ιδιαιτέρως σύνθετων.

## **4. Επί του άρθρου 3 παρ. 2 περ. 6. στστ) και 4 παρ. 3 περ. στ)**

Στην προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 περ. β. στστ) ορίζεται ότι η σύνταξη ΑΕΠΟ ή απόφασης απόρριψης του σχετικού φακέλλου από την



αρμόδια περιβαλλοντική αρχή λαμβάνει χώρα εντός είκοσι πέντε (25) εργάσιμων ημερών από την ολοκλήρωση του σταδίου (εε) βάσει της αξιολόγησης των υφιστάμενων γνωμοδοτήσεων και απόψεων και ανεξαρτήτως του αν έχουν γνωμοδοτήσει όλοι οι συναρμόδιοι φορείς.

Επίσης, στην προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 3 περ. στ) ορίζεται ότι η σύνταξη ΑΕΠΟ ή απόφασης απόρριψης από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή λαμβάνει χώρα εντός δεκαπέντε εργάσιμων ημερών από την ολοκλήρωση του σταδίου ε', βάσει της αξιολόγησης των υφιστάμενων γνωμοδοτήσεων και απόψεων και ανεξαρτήτως του αν έχουν γνωμοδοτήσει όλοι οι συναρμόδιοι φορείς.

Σχετικώς σημειώνεται ότι και δυνάμει του ισχύοντος καθεστώτος περιβαλλοντικής αδειοδότησης προβλέπεται ότι «Αν οι υπηρεσίες ή φορείς που γνωμοδοτούν, προκειμένου να εγκριθούν περιβαλλοντικοί όροι, δεν απαντήσουν μέσα στις προθεσμίες που καθορίζονται από το νόμο ή που τάσσονται από την αρμόδια υπηρεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων μπορεί να χορηγηθεί και χωρίς τις γνωμοδοτήσεις αυτές, αμέσως μετά την παρέλευση της προθεσμίας» (άρθρο 4 παρ. 9 περ. γ του ν. 1650/1986). Η ανωτέρω ρύθμιση έχει δεχθεί κριτική από εκπρόσωπο της θεωρίας, ως μη συνάδουσα προς τις, σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος, αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης [βλ. Αν. Τάχο, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 2006, σελ. 283. Πρβλ. και ΣΤΕ 3597/2007. Βλ., επίσης, και την από 30.5.2011 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νοχ «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων και άλλες διατάξεις» (ν. 3982/2011)].

##### **5. Επί του άρθρου 6 παρ. 2 περ. 6)**

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, η οποία αφορά τη διαδικασία τροποποίησης ΑΕΠΟ, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή αξιολογεί τον υποβληθέντα φάκελο και αποφαινεται: αα) είτε ότι λόγω των διαφοροποιήσεων επέρχεται ουσιαστική μεταβολή των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη λειτουργία του έργου ή της δραστηριότητας, οπότε απαιτείται η υποβολή νέας ΜΠΕ, ββ) είτε ότι δεν επέρχεται ουσιαστική μεταβολή των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη λειτουργία του έργου ή της δραστηριότητας, οπότε εκδίδει νέα τροποποιημένη ΑΕΠΟ ή απόφαση περί μη τροποποίησης της ΑΕΠΟ, λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία εκσυγχρονισμού, επέκτασης, βελτίωσης ή τροποποίησης του έργου ή της δραστηριότητας και τις ισχύουσες γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από τις οικείες διατάξεις.

Σχετικώς σημειώνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27.6.1985 για την εκτίμηση των επιπτώσε-

ων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕΛ 175/5.7.1985, σελ. 40-48), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, «(...) τα έργα που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Ι υποβάλλονται σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 10 [της Οδηγίας]». Συμφώνως προς το Παράρτημα Ι της Οδηγίας, στα έργα τα οποία εμπίπτουν στο άρθρο 4 παρ. 1 αυτής και υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων περιλαμβάνεται και «κάθε μεταβολή ή επέκταση των σχεδίων που απαριθμούνται στο παρόν παράρτημα, όταν η εν λόγω μεταβολή ή επέκταση καθεαυτή, εμπίπτει στα κατώτατα όρια, αν υπάρχουν, τα οποία καθορίζονται στο παρόν παράρτημα» (περ. 22 του Παραρτήματος).

Υπό το φως των ανωτέρω, οι τροποποιήσεις ή επεκτάσεις έργων τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο του διατάξεων του ως άνω Παραρτήματος πρέπει να υποβάλλονται από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

#### **6. Επί του άρθρου 10 παρ. 3**

Στην προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «Για έργα ή δραστηριότητες της κατηγορίας Β, και εφόσον από την ειδική οικολογική αξιολόγηση προκύπτει ότι ενδέχεται να κινδυνεύει η ακεραιότητα της προστατευόμενης περιοχής, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή μπορεί, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, να εκδίδει πρόσθετους όρους στις ΠΠΔ, προκειμένου να διασφαλίζει ότι δεν παραβιάζεται η ακεραιότητα της προστατευόμενης περιοχής».

Σχετικώς ερωτάται εάν βούληση του νομοθέτη είναι η συγκεκριμένη αρμοδιότητα να ανήκει στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 6 παρ. 2 ν. 3852/2010) ή τον Περιφερειάρχη (βλ. σχετικώς άρθρα 57, 131 παρ. 5 και 282 παρ. 2 του ν. 3852/2010), δεδομένου ότι, από την έναρξη ισχύος του ν. 3852/2010, δεν υφίσταται πλέον «Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας».

#### **7. Επί του άρθρου 16 παρ. 6**

Στην παρ 6 του προτεινόμενου άρθρου προβλέπεται ότι με προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και ΠΕ-ΚΑ, καθορίζονται, μεταξύ άλλων, τα προσόντα των Πιστοποιημένων Αξιολογητών, οι κανόνες που διέπουν την εκτέλεση του έργου τους [εδάφιο α)] και οι ιδιότητες που ορίζονται ως ασυμβίβαστες με το έργο τους [εδάφιο γ)].

Σχετικώς σημειώνεται ότι, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση επί του άρθρου 16, ο πιστοποιημένος αξιολογητής της μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων πρέπει να είναι διαφορετικό πρόσωπο από τον μελετητή ο οποίος την έχει συντάξει.

### 8. Επί του άρθρου 20 παρ. 2, 3, 5, 6, 10, 12, 14 και 17

Α. Στην περ. γ) της παρ. 2 του προτεινόμενου άρθρου, η οποία αφορά τις έκτακτες περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις, γίνεται παραπομπή στην παράγραφο 15, ενώ πρόκειται περί της παραγράφου 14 του παρόντος.

Β. Στην παρ. 3 του παρόντος ορίζεται ότι αρμόδια αρχή για την διεξαγωγή περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων είναι, μεταξύ άλλων, και «οι Περιβαλλοντικοί Ελεγκτές, όπως ορίζεται στην παρ. 11 [του παρόντος άρθρου], ενεργούντες κατόπιν εντολής των αμέσως προαναφερόμενων ελεγκτικών υπηρεσιών».

Επίσης, συμφώνως προς την παρ. 5 περ. α) και β) του παρόντος: «α) Για την κάλυψη των αναγκών ελέγχου των υποκείμενων σε επιθεώρηση έργων και δραστηριοτήτων συνιστάται Μητρώο Περιβαλλοντικών Ελεγκτών. (...) Η ιδιότητα του Περιβαλλοντικού Ελεγκτή αποκτάται με τη χορήγηση σχετικής άδειας (...). β) Οι Περιβαλλοντικοί Ελεγκτές έχουν ως αντικείμενο την διενέργεια περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, σε κάθε περίπτωση που τους ζητείται από τις αρμόδιες προς τούτο υπηρεσίες».

Περαιτέρω, συμφώνως προς την παρ. 14 του εν λόγω άρθρου: «Έκτακτες περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις διενεργούνται από τις αρμόδιες αρχές των περιπτώσεων α, γ, δ και ε της παραγράφου 3 προκειμένου να διερευνηθούν το ταχύτερο δυνατόν σοβαρές περιβαλλοντικές καταγγελίες ή συμβάντα με ιδιαίτερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις, καθώς και περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Εάν οι αρμόδιες υπηρεσίες αδυνατούν να διενεργήσουν την έκτακτη περιβαλλοντική επιθεώρηση, αυτή μπορεί να ανατίθεται σε περιβαλλοντικό ελεγκτή της παραγράφου 5».

Υπό το φως των ανωτέρω, για λόγους σαφήνειας, σκόπιμο θα ήταν να διευκρινισθεί εάν ο όρος «Περιβαλλοντικοί Ελεγκτές» στις παραγράφους 3 περ. ε), 5 και 11 αφορά τα ίδια πρόσωπα. Στην περίπτωση αυτή, στην διάταξη της παρ. 14, η φράση «(...) διενεργούνται από τις αρμόδιες αρχές των περιπτώσεων α, γ, δ και ε της παραγράφου 3 (...)» θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «(...) διενεργούνται από τις αρμόδιες αρχές των περιπτώσεων α, γ, δ της παραγράφου 3 (...)».

Γ. Στην παρ. 6 εδ. β ορίζεται ότι η παρεμπόδιση των ελέγχων ή η παροχή ψευδών στοιχείων από τους φορείς εκμετάλλευσης του έργου ή της δραστηριότητας επιφέρει τις ποινικές κυρώσεις του άρθρου 8 του ν. 2336/1995. Επειδή το άρθρο 8 του ν. 2336/1995 ρυθμίζει περισσότερα ζητήματα, θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο και σύμφωνο προς την αρχή της νομιμότητας να γίνει παραπομπή σε συγκεκριμένη παράγραφο. Σημειωτέον δε ότι ποινικές κυρώσεις προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 2336/1995, που αποτελεί και τροποποίηση του α.ν. 690/1945, και στην παρ. 2, όπου όμως γίνεται περαιτέρω παραπομπή στο άρθρο 8 του ν. 2207/1994, το οποίο, με τη σειρά του, αποτελεί τροποποίηση του άρθρου 42 παρ. 7 του ν. 1897/1990.

Θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να ορισθεί η ποινική κύρωση στην υπό ψήφιση διάταξη.

Δ. Στην παρ. 12, για λόγους σαφήνειας, μετά τις λέξεις «του Μέρους Β΄» χρήσιμο θα ήταν να προστεθεί η φράση «(άρθρο 17, παρ. 14)».

Ε. Στην παρ. 17 του προτεινόμενου άρθρου ορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής εντός έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, μεταξύ άλλων, καθορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του προστίμου [περ. δ) της παρ. 17]. Δεδομένου ότι τα πρόστιμα για κάθε παράβαση των διατάξεων του Νσχ περιλαμβάνονται στο άρθρο 21, σκόπιμο είναι να διευκρινισθεί, εν προκειμένω, η φύση του ως άνω αναφερόμενου προστίμου.

ΣΤ. Συμφώνως προς τις προβλέψεις του άρθρου 23 της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24.11.2010 περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης), όσον αφορά τη συχνότητα των επιτόπου επισκέψεων για τις διάφορες κατηγορίες εγκαταστάσεων στο πλαίσιο των τακτικών περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων: «Η περίοδος μεταξύ δύο επιτόπου επισκέψεων βασίζεται σε συστηματική εκτίμηση των περιβαλλοντικών κινδύνων των συγκεκριμένων εγκαταστάσεων και δεν υπερβαίνει το ένα έτος για τις εγκαταστάσεις που δημιουργούν τους μεγαλύτερους κινδύνους και τρία έτη για τις εγκαταστάσεις που δημιουργούν τους μικρότερους κινδύνους».

Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 1 του Νσχ, η υποκατηγορία Α1 περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες που ενδέχεται να προκαλέσουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, και η υποκατηγορία Α2 αυτά που ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ενώ η κατηγορία Β περιλαμβάνει «έργα και δραστηριότητες τα οποία χαρακτηρίζονται από τοπικές και μη σημαντικές μόνο επιπτώσεις στο περιβάλλον (...)».

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός κατά πόσον η διάταξη της περ. (ββ) της παρ. 10. β) του παρόντος, συμφώνως προς την οποία για τις εγκαταστάσεις που ανήκουν στο Παράρτημα Ι της Οδηγίας 2010/1975 και, ταυτοχρόνως, στην υποκατηγορία Α2 η περιβαλλοντική επιθεώρηση με αυτοψία διεξάγεται, κατ' ελάχιστον, ανά τριετία, συνάδει με τις ρυθμίσεις του άρθρου 23 της Οδηγίας που απαιτούν να μην υπερβαίνει το ένα έτος η συχνότητα των επιθεωρήσεων για τις εγκαταστάσεις που δημιουργούν τους μεγαλύτερους κινδύνους.

#### **Παρατηρήσεις επί του Κεφαλαίου Β΄**

Όπως έχει και παλαιότερα επισημανθεί [βλ., ιδίως, έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νσχ «Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, Μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατά-

ξεις» (ν. 3843/2010)], συμφώνως προς τη νομολογία, «το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, οι διατάξεις δε αυτές του Συντάγματος [άρθρο 24 παρ. 1 και 2] απευθύνουν στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την πολεοδομική διαμόρφωση βάσει ενός ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή σχεδιασμού υπαγορευόμενου από πολεοδομικά κριτήρια και προσαρμοσμένου στην ιδιομορφία και την εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και τις ανάγκες, κάθε περιοχής (...)» (ΣτΕ 4040/2005). «Ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού αυτού είναι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης της πόλεως, κριτήρια δε για την χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων (Σ.τ.Ε Ολ. 1528/2003, Ολ. 123/2007) μη επιτρεπόμενης της χειροτερεύσεώς τους με οποιοδήποτε τρόπο. Τούτων έπεται, ότι μέχρις ότου τεθούν για πρώτη φορά από το νομοθέτη, προς εκπλήρωση της ανωτέρω, το πρώτον επίσης τεθείσης συνταγματικής επιταγής, οι βασικοί κανόνες πολεοδομίσεως, είναι συνταγματικώς ανεκτή η πρόβλεψη της δυνατότητας εξαιρέσεως από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών που έχουν ανεγερθεί πριν τη θέσπιση των κανόνων αυτών, που τίθενται εν γνώσει ακριβώς της ανωτέρω κατ' εξαίρεση δυνατότητας (παλαιές κατασκευές), αλλά η σχετική ρύθμιση νοείται ως εξαιρετική και υπό όρους, ώστε αφενός να μην αποδυναμώνεται ουσιωδώς η αποτελεσματικότητα των θεσπιζόμενων κανόνων και, αφετέρου, να μην προκαλείται βλάβη σε φυσικά οικοσυστήματα, οικιστικά σύνολα και πολιτιστικά στοιχεία που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας. Είναι όμως αντίθετες προς την ανωτέρω συνταγματική επιταγή διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται η υπό τους αυτούς όρους εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών που ανεγείρονται μεταγενεστέρως, μετά δηλαδή τη θέσπιση των ανωτέρω πολεοδομικών κανόνων, και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν τους όρους και περιορισμούς δομήσεως ή τις χρήσεις γης (νέες κατασκευές). Και τούτο, διότι η εξαίρεση αυτή από την κατεδάφιση συνεπάγεται τη νόθευση και τη συνεχή ανατροπή του γενομένου βάσει των νέων πολεοδομικών κανόνων πολεοδομικού σχεδιασμού, ανατροπή η οποία, είτε αφορά τα κτήρια και τον τρόπο δομήσεώς τους, είτε τη χρήση τους, έχει ως αποτέλεσμα τη χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης, πολλώ δε μάλλον όταν οι όροι εξαιρέσεως από την κατεδάφιση μιας νέας, παραβιάζουσας τους όρους δομήσεως αυθαίρετης κατασκευής ή διατηρήσεως μιας επανεμφανιζόμενης, αλλά μη επιτρεπόμενης χρήσεως, επιβάλλουν να εκτιμάται η πολεοδομική επιβάρυνση της περιοχής σε σχέση με την εξαιρούμενη από την κατεδάφιση κατασκευή, αλλά και με το σύνολο των νέων αυθαίρετων κατασκευών της συγκεκριμένης περιοχής» (ΣτΕ [Ολ] 3921/2010). Επίσης, διάταξη νόμου «η

οποία, για να καμφθεί ο τεθείς –σε συμμόρφωση προς τη διατυπούμενη στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. επιταγή– βασικός πολεοδομικός κανόνας ότι κατεδαφίζονται ανεξαιρέτως όλες οι υπό την εκτεθείσα έννοια νέες κατασκευές που παραβιάζουν τους ισχύοντες κανόνες δομήσεως και χρήσεως γης, και να εισαχθεί απόκλιση από αυτόν, θεσπίζει προς τούτο για το μέλλον ως εξαιρετική ρύθμιση την πρόβλεψη της δυνατότητας να εξαιρούνται από την κατεδάφιση αυθαίρετες κατασκευές είναι (...) αντισυνταγματική επιπροσθέτως γιατί αντιβαίνει επίσης: Αφ' ενός στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου (ήδη, μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, ρητώς κατοχυρούμενη στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Συντάγματος), αφ' ετέρου δε στη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος)» (ΣτΕ [ΟΛ] 3500/2009).

Εξ άλλου, η αυτόματη εξαίρεση από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετης κατασκευής, η οποία υφίσταται σε ορισμένη χρονική στιγμή, με μόνη τη δήλωση του ενδιαφερομένου και άνευ προηγούμενης κρίσης της διοίκησης η οποία να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων, και χωρίς να εξαρτάται η εξαίρεση από το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή των επιπτώσεών της επί του περιβάλλοντος χώρου, έχει θεωρηθεί ως αντιβαίνουσα στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, σκοπός της οποίας είναι η εξασφάλιση τόσο της λειτουργικότητας όσο και της ομαλής ανάπτυξης των οικισμών (ΣτΕ [ΟΛ] 1876/1980).

Εξαίρεση από τον κανόνα της κατεδάφισης των οικοδομούμενων κτισμάτων, κατά παράβαση των καθορισθέντων για ορισμένη περιοχή όρων και περιορισμών δόμησης, έχει κριθεί ανεκτή από το Συμβούλιο της Επικρατείας «οσάκις αι αυθαίρετοι κατασκευαί οφείλονται εις ασημάντους από πολεοδομικής απόψεως παραβάσεις, αίτινες, ως εκ του μεγέθους, της μορφής και των επιπτώσεών των, δεν ασκούν σοβαράν επιρροήν επί της λειτουργικότητος των οικισμών, μη παρεμποδίζουσαι την ομαλήν ανάπτυξιν αυτών, ουδ' επιδρώσαι δυσμενώς επί των όρων διαβιώσεως, ώστε να καταστούν συνταγματικώς ανεπίτρεπτοι», αποκλεισμένης έτσι της εξαίρεσης από τον γενικώς ισχύοντα κανόνα της κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών «οσάκις αύται είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβάσεων των ισχυόντων όρων και περιορισμών δομήσεως» (ΣτΕ [ΟΛ] 1876/1980. Πρβλ. εξαίρεση για τις μικρές πολεοδομικές παραβάσεις δυνάμει του άρθρου 9 παρ. 8 του ν. 1512/1985, διάταξη η οποία εφαρμόζεται από τα δικαστήρια ως σύμφωνη προς το Σύνταγμα (βλ. ΣτΕ 564/2005, 2730/1993).

Υπό το φως της μέχρι σήμερα νομολογίας, θα ήταν ενδεδεδειγμένο οι προτεινόμενες ρυθμίσεις να υπάγονται στο πλαίσιο προηγούμενου συνολικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ώστε να εξετάζονται εγκαίρως όλα τα δεδομένα του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.

Προς τον σκοπό της αποκατάστασης της προκαλούμενης βλάβης στο περιβάλλον επιβάλλεται τουλάχιστον η δημιουργία χώρων πρασίνου ή άλλων κοινοχρήστων, προκειμένου το περιβαλλοντικό όφελος να καλύψει, κατά το δυνατόν, την περιβαλλοντική ζημία στις θιγόμενες περιοχές (βλ. ζώνες πολεοδομικής εξισορρόπησης του άρθρου 25 παρ. 2, με σκοπό την αποκατάσταση του πολεοδομικού ισοζυγίου εκάστου Ο.Τ.Α.).

#### **9. Επί του άρθρου 24 παρ. 1**

Σχετικώς παρατηρείται ότι η επιβολή κυρώσεων για την ανέγερση αυθαίρετων κατασκευών ή για την αυθαίρετη αλλαγή χρήσης αναστέλλεται για μεν τις εντός σχεδίου περιοχές επί σαράντα έτη, για δε τις εκτός σχεδίου περιοχές επί είκοσι έτη (με δυνατότητα επέκτασης στα σαράντα υπό την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων). Η διαφοροποίηση ως προς το χρονικό διάστημα αναστολής, προφανώς, εκκινεί από τον διαφορετικό προορισμό που, κατά τη νομολογία, έχουν οι εντός εν σχέσει προς τις εκτός σχεδίου περιοχές [βλ. ΣτΕ [Ολ] 3135/2002, συμφώνως προς την οποία «(...) από τις διατάξεις που ρυθμίζουν τους όρους και προϋποθέσεις δόμησης γηπέδων σε εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές, ερμηνευόμενες εν όψει των ορισμών του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο αναφέρεται στην προσήκουσα διαμόρφωση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης, συνάγεται ότι ο νομοθέτης, κοινός και συνταγματικός, επιχειρεί, από πλευράς δυνατότητας δομήσεως, μία θεμελιώδη διαφοροποίηση μεταξύ των περιοχών των αναπτυσσόμενων με βάση οργανωμένο πολεοδομικό σχέδιο οικισμών και των εκτός σχεδίου περιοχών, οι οποίες δεν έχουν ως προορισμό, κατ' αρχήν, την δόμηση, αλλά την γεωργική ή δασοπονική εκμετάλλευση καθώς και την αναψυχή του κοινού (κ.ά.)». «Στην μεν πρώτη κατηγορία περιοχών, που προορίζονται προς δόμηση, αυτή επιτρέπεται με μόνη προϋπόθεση την τήρηση των ορισμών του σχεδίου πόλεως και των όρων και περιορισμών δομήσεως που το συνοδεύουν. Στην δεύτερη, όμως, κατηγορία περιοχών, εν όψει του ότι δεν είναι δυνατόν, από την φύση τους και την έλλειψη πολεοδομικής οργανώσεώς τους, να εξασφαλισθεί η τήρηση των κατά τα ανωτέρω συνταγματικών σκοπών, η δόμηση μόνον κατ' εξαίρεση επιτρέπεται, δυνάμενη και να απαγορεύεται εν όλω ή εν μέρει ή να επιτρέπεται υπό ιδιαιτέρως αυστηρούς όρους και περιορισμούς, προσαρμοσμένους στην ιδιαίτερη φύση κάθε περιοχής» (ΣτΕ 2657/2007)].

Υπό το φως, όμως, του ότι και στις εκτός σχεδίου περιοχές είναι δυνατή η δόμηση υπό όρους [βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νοχ «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» (ν. 3894/2010) και τις εκεί παραπομπές] και, πάντως, του ότι έχει κριθεί

δυνατή η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων για τον καθορισμό ειδικών χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης και σε περιοχές εκτός σχεδίου, όταν αυτός ο καθορισμός κρίνεται, λόγω τοπικών ή ειδικών συνθηκών, απαραίτητος, ιδίως όταν οι συγκεκριμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις υπαγορεύονται από την ανάγκη έγκαιρης επέμβασης προς προστασία του φυσικού περιβάλλοντος ή έλεγχο της οικοδομικής δραστηριότητας (ΣτΕ [ΟΛ] 533, 534, 535/2003), θα μπορούσε να προκληθεί προβληματισμός ως προς την άνευ ειδικότερων κριτηρίων διαφοροποίηση ως προς τον χρόνο αναστολής. Πολλώ δε μάλλον που οι εν λόγω διατάξεις δεν αφορούν ακίνητα ευρισκόμενα σε προστατευόμενες περιοχές (βλ. δάση, δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις, αιγιαλό ή ζώνη παραλίας, περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, ρέματα, προστατευόμενες περιοχές του άρθρου 19 του ν. 1650/1986).

#### **10. Επί του άρθρου 24 παρ. 15**

Με την παρ. 15 του άρθρου 24 του υπό ψήφιση Νσχ προβλέπεται ότι οι «δικογραφίες που αφορούν αδικήματα με τις περί αυθαιρέτων διατάξεις», αν δεν έχει εκδοθεί αμετάκλητη απόφαση, τίθενται στο αρχείο με πράξη του αρμοδίου οργάνου, μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και βεβαίωση της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας ότι η αυθαίρετη κατασκευή δηλώθηκε και ότι εξοφλήθηκε το ειδικό πρόστιμο κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου. Ενόψει του ότι η εξόφληση του ειδικού προστίμου αποτελεί λόγο εξάλειψης του αξιοποίνου των σχετικών εγκλημάτων, θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να αναφέρονται τα εγκλήματα των οποίων το αξιόποινο εξαλείφεται, και να αναδιατυπωθεί η προτεινόμενη διάταξη με παραπομπή στις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ώστε να μην ανακύψουν ζητήματα πρακτικής εφαρμογής της.

#### **11. Επί του άρθρου 26 παρ. 1**

Διά των προτεινόμενων διατάξεων θεσπίζεται δυνατότητα παράτασης κατά είκοσι χρόνια του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο αναστέλλεται η επιβολή κυρώσεων λόγω ανέγερσης αυθαίρετων κατασκευών ή χρήσεων σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως ή ορίων οικισμών. Η ανωτέρω δυνατότητα εξαρτάται από την πλήρωση διαζευκτικώς ορισμένων προϋποθέσεων, ήτοι α) της «εναρμόνισης» της κατασκευής ή της χρήσης προς τον ολοκληρωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό και τον καθορισμό χρήσεων γης, όρων και περιορισμών δόμησης της περιοχής ή β) i. της ιδιοκτησίας ή απόκτησης όμορου άρτιου και οικοδομήσιμου γηπέδου ή τμήματος γηπέδου ως άνω ή τμήματος όμορου οικοπέδου, ή γηπέδου ή οικοπέδου ή τμήματός τους ευρισκόμενου στην εδαφική περιφέρεια του Δήμου όπου ευρίσκεται η αυθαίρετη κατασκευή, υπό την προϋπόθεση ότι στο ανωτέρω «συμπληρωματικό» ακίνητο θα αποκλεισθεί η δυνατότητα δόμησης ή β) ii της καταβολής ειδικού προστίμου β) iii συνδυασμού των δύο ανωτέρω [β) ii και β) iii].



Στο πλαίσιο του υπηρετούμενου, εκ των προτεινόμενων διατάξεων του Νσχ, σκοπού του περιβαλλοντικού ισοζυγίου, μόνη η «εξαγορά» της υπολειπόμενης αρτιότητας ή η απαγόρευση της δόμησης σε άλλες περιοχές, ώστε να εξισορροπείται, προφανώς, συνολικώς στην περιφέρεια ενός Δήμου η δόμηση και η προκύπτουσα εξ αυτής επιβάρυνση σε εκτός σχεδίου ή εκτός ορίων οικισμών περιοχές, δημιουργεί προβληματισμό κατά πόσον πληροί αυτόν τον στόχο ή απαιτούνται και άλλα μέτρα τα οποία θα συμβάλουν στη βελτίωση και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος (πρβλ. τη δημιουργία ζωνών πολεοδομικής εξισορρόπησης δυνάμει του άρθρου 25 παρ. 2 για τις εντός σχεδίου περιοχές). Μάλιστα, στο μέτρο που δεν γίνεται διάκριση από τις διατάξεις του άρθρου, στις ανωτέρω περιοχές (όπου, κατά δήλωση των ιδιοκτητών τους, θα απαγορευθεί η δόμηση) δύνανται να συγκαταλέγονται προστατευόμενες, οι οποίες, ούτως ή άλλως, τελούν υπό ειδικότερα καθεστώτα περιορισμών δόμησης.

Παρατηρείται, εξ άλλου, ότι από τη σχετική διατύπωση δεν προκύπτει σαφώς εάν υφίσταται δυνατότητα άλλης χρήσης των «συμπληρωματικών» οικοπέδων, τα οποία παραμένουν στην ιδιοκτησία, νομή και κατοχή των ενδιαφερομένων, πράγμα το οποίο θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί.

Περαιτέρω, στην αρχή των εδαφίων i) και iii) της περίπτωσης β) πρέπει, για λόγους πληρότητας, να τεθούν, μετά το ρήμα «έχει», οι λέξεις «στην κυριότητα, νομή και κατοχή του», εάν αυτό αποδίδει τη βούληση του νομοθέτη.

Τέλος, στο εδάφιο iii) θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί ο όρος «μικρότερο του υπό ii) αναφερόμενου». Επίσης, ερωτάται εάν αντί του παραπεμπόμενου εδαφίου iii) νοείται το εδάφιο ii).

## **12. Επί του άρθρου 31 παρ. 7**

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας και σαφήνειας, η προτεινόμενη διάταξη πρέπει να αντικατασταθεί ως εξής: «7. Η παρ. 4 του άρθρου 6 του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, αντικαθίσταται με την παρ. 7 του άρθρου 2 σε συνδυασμό με την παρ. 1 του άρθρου 17 του παρόντος».

## **13. Επί του άρθρου 33**

Συμφώνως προς τη διάταξη του πρώτου εδαφίου του προτεινόμενου άρθρου: «Η ισχύς του Μέρους Α' του παρόντος νόμου αρχίζει ένα μήνα από τη δημοσίευση του και με τη δημοσίευση των αποφάσεων της παραγράφου 4 του άρθρου 1 εκτός εάν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις του».

Σχετικώς σημειώνεται ότι στην παρ. 4 του άρθρου 1 του Νσχ ορίζεται ότι: «Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, που εκδίδεται εντός ενός μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος,

τα δημόσια ή ιδιωτικά έργα και δραστηριότητες που υπόκεινται στις ρυθμίσεις του νόμου, κατατάσσονται στις κατηγορίες και υποκατηγορίες του άρθρου 1 καθώς και σε ομάδες κοινές για όλες τις κατηγορίες». Επίσης, στην παρ. 1 του άρθρου 30 του Νσχ, το οποίο περιλαμβάνει τις μεταβατικές διατάξεις, ορίζεται ότι: «Μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος διατηρούνται σε ισχύ οι υφιστάμενες διατάξεις του ν.1650/1986 (Α' 160) ως ισχύει για την περιβαλλοντική αδειοδότηση».

Υπό το φως των ανωτέρω, η ως άνω προτεινόμενη διάταξη πρέπει να αδιατυπωθεί ως εξής: «Η ισχύς του Μέρους Α' του παρόντος νόμου αρχίζει ένα μήνα από τη δημοσίευση του, εκτός εάν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις του».

Αθήνα, 30.8.2011

Οι εισηγητές  
Αθανασία Διονυσοπούλου  
Επιστημονική Συνεργάτις  
Δημήτριος Βασιλείου  
Γεωργία Μακροπούλου  
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Β' Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Στέφανος Κουτσομπίνας  
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών