



ΠΑΒ 866  
22-2-19

## Προς το Προεδρείο της Βουλής των Ελλήνων

### ΑΝΑΦΟΡΑ

#### Για τους κ.κ Υπουργούς

- Περιβάλλοντος και Ενέργειας
- Πολιτισμού και Αθλητισμού

**Θέμα: Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής νόμων σχετικά με την αυθαίρετη δόμηση σε αρχαιολογικούς χώρους**

Ο Βουλευτής Χίου κ. Ανδρέας Μιχαηλίδης καταθέτει προς τους κ. Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Πολιτισμού και Αθλητισμού αναφορά την επιστολή του Τμήματος Βορειοανατολικού Αιγαίου του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας με την οποία **ζητούν διευκρινίσεις και επίλυση** αντικρουόμενων ερμηνειών διατάξεων νόμων που αφορούν την αυθαίρετη δόμηση, ειδικότερα όσον αφορά ευαίσθητες περιοχές όπως οι αρχαιολογικοί χώροι. Συγκεκριμένα, αναφέρονται στους διαδοχικούς νόμους 4014/2011, 4178/2013 και 4495/2017 και περιγράφουν αναλυτικά τις προβλέψεις τους για περιοχές όπως αρχαιολογικοί χώροι, ιστορικοί τόποι και παραδοσιακοί οικισμοί, καθώς και σε ασάφειες και αντιφατικές ερμηνείες αυτών των διατάξεων που έχουν ως συνέπεια να δημιουργούνται προβλήματα κατά την εφαρμογή τους σε περιοχές της χώρας όπως η πόλη της Χίου.

**Επισυνάπτεται επιστολή με τα αναφερόμενα σχετικά.**

**Παρακαλούμε για την απάντηση και τις ενέργειές σας και να μας ενημερώσετε σχετικά.**

Αθήνα, 15 Φεβρουαρίου 2019

**Ο καταθέτων Βουλευτής**

**Ανδρέας Μιχαηλίδης**

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΒΟΡΕΙΑΝΑΤΟΛΙΚΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ  
ΑΡΙΩΝΟΣ 1, ΜΥΤΙΛΗΝΗ - 81100 ΛΕΣΒΟΣ  
ΤΗΛ: (22510) 40847-48126, FAX: (22510) 48127  
Email: tee\_mitil@tee.gr

ΜΥΤΙΛΗΝΗ 11/02/2019  
Αριθμ. Πρωτ. : 108

Προς: Τον Υπουργό Περιβάλλοντος &  
Ενέργειας,  
κ. Γεώργιο Σταθάκη  
Μεσογείων 119, 11526 Αθήνα.  
Fax. 213-1515771

KOIN.: Τους Βουλευτές Χίου κ. κ.  
1. Μιχαηλίδη Α.  
2. Μηταράκη Ν.

1. «Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής ν.4014/11, ν.4178/13 και ν.4495/17 σε Αρχαιολογικούς Χώρους – Εμπλοκή υπηρεσιών ΥΠΠΟ»

Υπόμνημα προς Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Η ελληνική πολιτεία στην προσπάθεια ρύθμισης της αυθαίρετης δόμησης στην επικράτεια εξέδωσε τους νόμους 4014/11, 4178/13 και 4495/17. Με την ισχύ και εφαρμογή των νόμων αυτών δόθηκε η δυνατότητα τακτοποίησης ή νομιμοποίησης ακινήτων στα οποία είχαν εκτελεστεί εργασίες χωρίς τις απαραίτητες εγκρίσεις/άδειες. Η δυνατότητα αυτή αφορά αυθαίρετες εργασίες οι οποίες έχουν εκτελεστεί πριν τις 28/07/2011 και σε περιβαλλοντικά μη ευαίσθητες περιοχές. Μία κατηγορία περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών τις οποίες είτε απαγορεύτηκε η υπαγωγή, είτε επιτράπηκε υπό όρους είναι και αυτές που άπτονται της αρμοδιότητας υπηρεσιών του ΥΠΠΟ (αρχαιολογικοί χώροι, κηρυγμένα μνημεία, διατηρητέα κτήρια, ιστορικοί τόποι, κτλ.). Σήμερα, διαπιστώνονται προβλήματα για την εφαρμογή των οριζόμενων στους προαναφερθέντες νόμους, στις περιπτώσεις που ενδιαφέρουν υπηρεσίες του ΥΠΠΟ, με αποτέλεσμα πλήθος ιδιοκτητών και μηχανικών να βρίσκονται «εγκλωβισμένοι» σε μία ατελέσφορη διαδικασία ερμηνείας του νόμου. Τα ζητήματα που χρειάζονται διευκρίνιση αφορούν αφενός τη διάκριση των περιπτώσεων εφαρμογής των άρθρων 89, 114 και 116 του ν.4495/17, αφετέρου την υποχρέωση της έγκρισης των κατά τόπους αρμοδίων ΕΦΑ για την υπαγωγή στους προγενέστερους νόμους 4014/11 και 4178/13. Το πρώτο ζήτημα

ενδιαφέρει για την ορθή εφαρμογή των διατάξεων του ν.4495/17, το δεύτερο αφορά στον καθορισμό της λειτουργίας του υπαγμένου ακινήτου (ισχύς υπαγωγής, άδειες νομιμοποίησης, προσθηκών, κτλ.).

## 2. Σύντομο Ιστορικό

Οι προβλέψεις των νόμων που εκδόθηκαν για την αντιμετώπιση – διαχείριση της αυθαίρετης δόμησης σχετικά με ακίνητα ενδιαφέροντος των υπηρεσιών ΥΠΠΟ καθόριζαν τις προϋποθέσεις για την υπαγωγή τους. Ενδεικτικά:

**α. Ν.4014/11 (άρθρο 23, παρ. 3 εε):** ορίζεται ότι δεν είναι δυνατή η υπαγωγή αυθαιρέτων : «σε αρχαιολογικό χώρο, ιστορικό τόπο, ιστορικό διατηρητέο οικισμό και περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, εφόσον απαγορευόταν η δόμηση κατά τον χρόνο εκτέλεσης της αυθαίρετης κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης».

**β. Ν.4178/13 (άρθρο 2, παρ.2θ , 2ι και 2ια):** ορίζεται ότι δεν είναι δυνατή η υπαγωγή αυθαιρέτων : «σε αρχαιολογικό χώρο ζώνης Α, εξαιρουμένων των αυθαιρέτων κατασκευών που πραγματοποιήθηκαν πριν την κήρυξη της αρχαιολογικής ζώνης, εφόσον δεν απαγορευόταν η δόμηση. Σε αρχαιολογικό χώρο εκτός ζώνης Α, εκτός αν δεν απαγορευόταν η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών κατά τον χρόνο εκτέλεσης της αυθαίρετης κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης. Σε κάθε περίπτωση εξαιρούνται οι αυθαίρετες κατασκευές που πραγματοποιήθηκαν πριν την κήρυξη της αρχαιολογικής ζώνης, εφόσον δεν απαγορευόταν η δόμηση. Σε ιστορικό τόπο, ιστορικό διατηρητέο οικισμό και περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, εκτός αν δεν απαγορευόταν η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών κατά τον χρόνο εκτέλεσης της αυθαίρετης κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης»

**γ. Ν.4495/17 (άρθρο 89, παρ. 2θ, 2ι, 2ια και 2ιβ):** υπάρχει ακριβώς η ίδια γραμματική διατύπωση με όσα αναφέρονται και στις σχετικές παραγράφους του Ν.4178/13, με την προσθήκη της παρ. 2ιβ που αφορά **παραδοσιακούς οικισμούς και παραδοσιακά τμήματα πόλης**, για τα οποία παραπέμπει στο άρθρο 116.

**δ. Ν.4495/17 (άρθρο 116, παρ. 9):** το οποίο ρυθμίζει υπαγωγές αυθαιρέτων σε παραδοσιακούς οικισμούς ή παραδοσιακά τμήματα πόλεων αναφέρεται «Αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις σε αρχαιολογικούς χώρους, ιστορικούς τόπους και στο άμεσο περιβάλλον μνημείων,....., δύνανται να τακτοποιούνται με τη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, η οποία προηγείται της υπαγωγής στις διατάξεις του παρόντος».

Η αναφορά στους εκδοθέντες νόμους υποδεικνύει ότι η «διαχείριση» της υπαγωγής ενός αυθαιρέτου σε αρχαιολογικούς χώρους σχετίζεται άμεσα με το χρόνο κατασκευής αυτού ο οποίος πρέπει οπωσδήποτε να είναι προγενέστερος της κήρυξης του αρχαιολογικού χώρου. Σε παραδοσιακούς οικισμούς που είναι ταυτόχρονα και αρχαιολογικοί χώροι οι ενδιαφερόμενοι παραπέμπονται στην προέγκριση του ΥΠΠΟ για την υπαγωγή.

Με την υπ' αριθμό ΥΠΠΟΑ/ΑΤΝΕΚΕ/115620/350 (ΦΕΚ Β' 1255/05.04.2018) απόφαση η Υπουργός Πολιτισμού και Αθλητισμού μεταβιβάζει, μεταξύ άλλων, την αρμοδιότητα παροχής σύμφωνης γνώμης (έπειτα από αιτιολογημένη γνωμοδότηση του Τοπικού Συμβουλίου Μνημείων) για την υπαγωγή τακτοποίησης αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων κατά τις διατάξεις του άρθρου 116, παρ. 9 και 10 του ν.4495/2017 στους κατά τόπους προϊστάμενους των ΕΦΑ: «**Άρθρο Α32. Η παροχή σύμφωνης γνώμης μετά από αιτιολογημένη γνωμοδότηση του Τοπικού Συμβουλίου Μνημείων, που προηγείται της υπαγωγής για την τακτοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών ή τακτοποίηση αυθαιρέτων χρήσεων σε αρχαιολογικούς χώρους, ιστορικούς τόπους και στο άμεσο περιβάλλον μνημείων, εφόσον η προς τακτοποίηση κατασκευή δεν υπερβαίνει τα 100 τ.μ. και δεν βλάπτει τα μνημεία και τους προστατευόμενους τόπους. Η παροχή σύμφωνης γνώμης κατά τα ανωτέρω δύναται να επιβάλλει όρους και περιορισμούς στον όγκο, τη μορφή και τη χρήση για την προσαρμογή του αυθαιρέτου στο προστατευόμενο περιβάλλον, κατά τις διατάξεις του άρθρου 116, παρ. 9 και 10 του ν. 4495/2017.»**

Κατά την περίοδο ισχύος του ν.4178/13, το ΥΠΠΟΑ ζήτησε τη γνωμοδότηση του ΝΣΚ μεταξύ άλλων και για παραβίαση αυτής, και γ) Η υπαγωγή αυθαιρέτων κατασκευών στις διατάξεις του ν.4014/2011 και του νεώτερου ν.4178/2013, όταν πρόκειται για κτίρια που βρίσκονται σε αρχαιολογικούς χώρους, ιστορικούς τόπους ή πλησίον μνημείων είναι δεσμευτική για το ΥΠ.ΠΟ.Α. και πρέπει να αποδέχεται την τακτοποίηση και να προχωρά-σε περίπτωση που υπάρχει σχετικό αίτημα- στην έγκριση άλλων εργασιών στα τακτοποιημένα αυθαίρετα κτίρια.

Με την 163/2015 (25.06.2015) γνωμοδότησή του, το ΝΣΚ και με ψήφους 26-19 απεφάνθη σχετικά ως:

ΥΠ.ΠΟ.Α. και γ) Η υπαγωγή αυθαιρέτων κατασκευών στις διατάξεις των ν.4014/2011 και 4178/2013, όταν πρόκειται για κτίρια που βρίσκονται σε αρχαιολογικούς χώρους, ιστορικούς τόπους ή πλησίον μνημείων, δεν είναι δυνατή και νόμιμη και δεν δεσμεύει το Υπουργείο Πολιτισμού, καθόσον στους εν λόγω χώρους η οικοδομική δραστηριότητα επιτρέπεται μόνο σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των διατάξεων του αρχαιολογικού νόμου και συγκεκριμένα μετά από προηγούμενη άδεια του Υπουργού Πολιτισμού, ο οποίος έχει αποκλειστικά, κατά το Σύνταγμα, αρμοδιότητα για την εφαρμογή της αρχαιολογικής νομοθεσίας.

Σημειώνεται ότι το ερώτημα του ΥΠΠΟΑ και η συγκεκριμένη γνωμοδότηση αφορούν σε έλεγχο υπαγωγής ακινήτου το οποίο βρίσκονταν σε ήδη κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο και ιστορικό τόπο (νήσος Σπέτσες- YA10977/16-5-1967, ΦΕΚ Β' 352).

### **3. Πρακτική Εφαρμογή**

Από την αρχή ισχύος των νόμων που ρυθμίζουν τις αυθαίρετες κατασκευές μέχρι σήμερα, για την πόλη της Χίου η οποία είναι κηρυγμένος αρχαιολογικός χώρος από το 1992 – τμήμα της πόλης- με σημαντική διεύρυνση το 2016, έχουν υπαχθεί πλήθος ακινήτων. Στις περιπτώσεις εκείνες που η υπαγωγή έγινε κατά το χρόνο ισχύος των ν.4014/11 και 4178/13 δεν ζητούνταν η σύμφωνη γνώμη της ΕΦΑ Χίου. Επειτα από ζήτημα που ανεγέρθη με την εφαρμογή του ν.4495/17 σχετικά με την υποχρέωση έγκρισης από την ΕΦΑ Χίου για την υπαγωγή, η γνώμη του ΤΕΕ και της ΥΔΟΜ ήταν ότι οι περιπτώσεις των αυθαιρέτων στην πόλη της Χίου εντάσσονται στο άρθρο 89 του ν.4495/17 και ως εκ τούτου δεν απαιτείται η σχετική έγκριση. Η άποψη της προϊστάμενης της ΕΦΑ Χίου είναι αντίθετη και ορμώμενη από τις προαναφερθείσες αποφάσεις (Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, ΝΣΚ) θεωρεί επιπλέον ότι όλες οι εντάξεις αυθαιρέτων με τους προγενέστερους του ν.4495/17 είναι άκυρες. Την άποψη αυτή υιοθετεί και το Τοπικό Συμβούλιο Μνημείων, όπως παρατίθεται και στη συνημμένη απόφαση. Στην απόφαση αυτή αρνείται να εγκρίνει εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης σε ακίνητο εντός της πόλης της Χίου επειδή προϋφιστάμενες αυθαιρεσίες του είχαν υπαχθεί στο ν.4178/13 χωρίς την έγκριση της αρμόδιας ΕΦΑ. Αντίστοιχα παραδείγματα υφίστανται και στους υπόλοιπους νομούς του ΒΑ Αιγαίου.

Το παράδειγμα που αναφέρθηκε υποδεικνύει τη δυσλειτουργία των διαδικασιών και εγκλωβίζει τόσο τον ωφελούμενο (ιδιοκτήτης) όσο και το διαχειριστή (μηχανικός) με σημαντικές νομικές συνέπειες. Επειτα από συναντήσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς (Δήμος Χίου, ΕΦΑ Χίου), επανειλημμένες συσκέψεις και σύνταξη υπομνημάτων το πρόβλημα δεν έχει επιλυθεί.

Ο τρόπος ερμηνείας και αντιμετώπισης του ζητήματος, ειδικά για τις υπαγωγές των ν.4014/11 και ν.4178/13, δημιουργεί σημαντικά προβλήματα καθώς και λογικά και νομικά οξύμωρα. Για ταράδειγμα, κατασκευή η οποία ανεγέρθηκε με οικοδομική άδεια και σχετική έγκριση της ΕΦΑ υπήγαγε στον ν.4178/13 κλείσιμο ημιύπαίθριου χώρου. Ειδικά στην περίπτωση της Χίου η έγκριση από την ΕΦΑ απαιτούνταν κυρίως για τις εκσκαφές, προς διερεύνηση υπόγειων τάφων και τμημάτων οικισμού. Εφόσον η υπηρεσία ενέκρινε την ανοικοδόμηση και σε συνέχεια εκδόθηκε οικοδομική άδεια, διερωτάται κανείς για ποιο λόγο απαιτείται έγκριση της ΕΦΑ για την υπαγωγή του κλεισίματος του ημιύπαίθριου χώρου. Κατ' επέκταση και αφού η άδεια εκσκαφών αφορά στο σύνολο του οικοπέδου το ερώτημα επεκτείνεται και για τις περιπτώσεις προσθηκών κατ' επέκταση.

#### **4. Ζητήματα προς επίλυση**

Η αντιπαραβολή όλων των δεδομένων που προαναφέρθηκαν και τα αποτελέσματα των συναντήσεων με τις υπηρεσίες του ΥΠΠΟΑ υποδεικνύουν ότι υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση στην ερμηνεία των νόμων περί προστασίας και ελέγχου του δομημένου περιβάλλοντος. Η διαφοροποίηση αυτή είναι επακόλουθη της διαφορετικής οπτικής με την οποία εξετάζονται τα σχετικά ζητήματα από το ΥΠΕΝ και το ΥΠΠΟΑ. Το ΥΠΕΝ, ως το πλέον αρμόδιο υπουργείο, καλείται να ρυθμίσει ποικιλία περιπτώσεων αυθαίρετης δόμησης, ενώ το ΥΠΠΟΑ εστιάζει στις υποπεριπτώσεις αρμοδιότητάς του. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην προαναφερόμενη Υπουργική Απόφαση περί διανομής αρμοδιοτήτων γίνεται αναφορά μόνο στην περίπτωση του άρθρου 116 του ν.4495/17. Σε κάθε περίπτωση χρειάζεται να διευκρινιστούν τα δύο κύρια ζητήματα:

A) Πεδίο εφαρμογής άρθρων 89, 114 και 116 (παρ.9) του ν.4495/17. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την ορθή αντιμετώπιση των αυθαιρέτων σε περιοχές αρχαιολογικού ενδιαφέροντος να ξεκαθαρίσει προς όλους του εμπλεκόμενους το πεδίο εφαρμογής τους. Το κρίσιμο ζήτημα και το σημείο τριβής είναι ο διαχωρισμός των απαιτούμενων ενεργειών τόσο αναφορικά με τους σημαντικούς χρόνους κατασκευής αυθαιρέτου – κήρυξης αρχαιολογικού χώρου, όσο και η κοινή αποδοχή ότι το άρθρο 116 εφαρμόζεται σε περιοχές που είναι ταυτόχρονα παραδοσιακοί οικισμοί και αρχαιολογικοί χώροι ή ιστορικοί τόποι.

B) Ρύθμιση σχετικά με υπαγωγές των ν.4014/11 και ν.4178/13 που αφορούν περιοχές στις οποίες δεν υπήρχε ουδεμία κήρυξη πριν την κατασκευή του αυθαιρέτου ή την εγκατάσταση της αυθαίρετης χρήσης. Η κρίσιμη προϋπόθεση για τον ιδιοκτήτη και το μηχανικό που έπρεπε να ικανοποιείται είναι η κατασκευή του αυθαιρέτου κτίσματος ή της αυθαίρετης χρήσης να προϋφίσταται της ημερομηνίας κήρυξης της περιοχής ως αρχαιολογικού ενδιαφέροντος. Κατά συνέπεια η άκριτη αποδοχή της γνωμοδότησης του ΝΣΚ δημιουργεί -εκ των

υστέρων- προβλήματα στις υφιστάμενες υπαγωγές. Τα προβλήματα αυτά έχουν και σημαντικές νομικές συνέπειες τόσο για τον ωφελούμενο όσο και για τον διαχειριστή. Επιπρόσθετα, η πολεοδομική νομοθεσία και ο αρχαιολογικός νόμος του 2002 εξασφαλίζουν ότι για κάθε μελλοντική ενέργεια επί του ακινήτου θα ζητείται ο μορφολογικός έλεγχος από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΠΟΑ και επομένως μπορεί να εφαρμοστεί οποιαδήποτε παρατήρηση σχετικά με την ένταξη των αυθαιρέτων τμημάτων.

Η γνώμη του τεχνικού κόσμου είναι ότι τα παραπάνω καίρια ζητήματα πρέπει να αποσαφηνισθούν, ώστε να είναι πλήρως διακριτό και κοινά αποδεκτό το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη διαχείριση των αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων. Παρακαλούμε για τις ενέργειές σας.

Ο Πρόεδρος  
του ΤΕΕ-Τμήμα ΒΑ Αιγαίου

Ο Πρόεδρος  
της Νομαρχιακής Επιτροπής Χίου  
του ΤΕΕ – Τμήμα ΒΑ Αιγαίου

ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΣ ΜΑΝΩΛΑΚΕΛΛΗΣ

ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΜΙΣΥΡΛΗΣ