

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Συγγραφέας: ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ

[1] Από τα τέλη της δεκαετίας του '70 το περιβάλλον αναδεικνύεται σε κεντρικό σημείο στο δημόσιο διάλογο για το μέλλον του πλανήτη· μια περαιτέρω διάσταση ως πτυχή, θα έλεγε κανείς, της κοινωνικής ευαισθησίας και της αναζήτησης του κοινωνικού κράτους. Η ανάγκη για την προστασία του περιβάλλοντος οδήγησε στην ψήφιση διεθνών συμφωνιών, οδηγιών και ρυθμίσεων εσωτερικού δικαίου, όπως είναι κατεξοχήν η δική μας συνταγματική διάταξη του άρθρου 24. Τα δικαστήρια και ιδίως το Συμβούλιο της Επικρατείας ερμηνεύουν τις διατάξεις αυτές με επιτυχή συνήθως τρόπο και δημιουργείται μια προστατευτική για το περιβάλλον νομολογία, όπου κυρίαρχη αναδεικνύεται η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης (ΣτΕ 3478/2000), ο επιθυμητός, δηλαδή, συγκερασμός της προστασίας του περιβάλλοντος και στις τρεις μορφές του (φυσικό, οικιστικό, πολιτιστικό) με την αναγκαία για την κάθε υγιή κοινωνία του δυτικού κόσμου οικονομική ανάπτυξη.

Ο καιρός περνά, η ΕΕ διευρύνεται, η Ευρώπη των 28 έχει ουσιώδεις διαφορές από αυτήν της δεκαετίας του '80, μεταξύ άλλων και λόγω της διαφορετικής προέλευσης των νέων κρατών μελών. Ένα πρώτο δείγμα διαφοροποίησης είναι το γεγονός ότι το ΔΕΕ αποφεύγει να επιλύει τα θέματα και αφήνει σειρά ζητημάτων στον εθνικό δικαστή.

Η προστατευτική για το περιβάλλον νομολογία μένει στο παρελθόν;

Σαν τελικός καταλύτης εμφανίζεται η παγκόσμια οικονομική, και όχι μόνο, κρίση με ιδιαίτερη ένταση στη χώρα μας. Η πάροδος ικανού χρόνου και η σωρεία νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων, κυρίως στα θέματα των αποκαλούμενων στρατηγικών επενδύσεων, των αποκρατικοποιήσεων και της νομιμοποίησης αυθαιρέτων, μας δίνουν αφορμή για τις ακόλουθες σκέψεις:

1. Με τον ν. 3894/2010 (Α' 204), εισήχθη στην ελληνική νομοθεσία η έννοια της στρατηγικής επένδυσης. Με τη διάταξη του άρθρου 24 του νόμου αυτού προβλέφθηκε η εκπόνηση ειδικών σχεδίων χωρικής ανάπτυξης στρατηγικών επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ), για την πραγματοποίηση στρατηγικών επενδύσεων επί ιδιωτικών ακινήτων. Όπως κρίθηκε με το Π.Ε. 29/2015 (σχηματισμός Ολ) κατά την επεξεργασία του ΕΣΧΑΣΕ για την επένδυση «Ίτανος Γαία» στη θέση Χερσόνησος Σίδερο του Δήμου Σητείας Κρήτης, «... το Ειδικό Σχέδιο Χωρικής

Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων αποτελεί, κατά την πρόβλεψη του νόμου, χωρικό σχέδιο, η στόχευση του οποίου είναι σαφώς προσανατολισμένη στην επίτευξη ειδικού οικονομικού και αναπτυξιακού σκοπού, ικανού να υποβοηθήσει γενικώς την οικονομία της χώρας αλλά και να συμβάλει στην άμεση αντιμετώπιση της παρούσης οικονομικής κρίσεως. Δεν εντάσσεται, επομένως, σε ένα από τα είδη του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως προβλέπονται στα γνωστά νομοθετήματα, που ίσχυσαν και ισχύουν, δηλαδή σε σχέδια που αναφέρονται σε συγκεκριμένη υποδιαίρεση του εθνικού χώρου, γνωστή και καθορισμένη με κριτήρια εκ των προτέρων γνωστά (π.χ. γεωγραφικά, μορφολογικά κ.λπ.) ή ανάγονται σε συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα δυνάμενη να ασκείται από οιονδήποτε, της οποίας αποσκοπούν να ρυθμίσουν τους όρους και προϋποθέσεις ανάπτυξης στο χώρο. Δεν αποτελεί, επίσης, εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτου ή δευτέρου επιπέδου, κατά τα πρότυπα των γνωστών από την νομοθεσία εργαλείων (Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ή Σχεδίου Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης - Γ.Π.Σ. και Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. - και πολεοδομικής μελέτης, αντιστοίχως) προσομοιάζει, όμως, προς αυτόν μόνο στην ειδική περίπτωση κατά την οποία η στρατηγική επένδυση προσλαμβάνει τη μορφή πολεοδόμησης ορισμένου τύπου (βλ. άρθρο 12 παρ. 7 α του ν. 3986/2011 περί παραθεριστικού - τουριστικού χωριού), καίτοι και τότε διαφοροποιείται, ως προς τον στόχο, που είναι πάντοτε αναπτυξιακός (ενώ του πολεοδομικού σχεδίου είναι γενικός και αφορά την ανάπτυξη των πόλεων του Κράτους χάριν της διαβιώσεως του γενικού πληθυσμού, βλ. αντί άλλων το άρθρο 1 του ν.δ. 17.7.1923). Η εμβέλεια του Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. ως εργαλείου σχεδιασμού εξαντλείται στη ρύθμιση της σχέσης ορισμένης στρατηγικής επένδυσης με το χώρο, επί του οποίου αυτή θα υλοποιηθεί, ο σχεδιασμός δε αυτός κατατείνει στην πραγματοποίηση της επένδυσης, μεγάλης, κατά τα προαναφερόμενα, οικονομικής και αναπτυξιακής σημασίας, κατά τρόπο ώστε αυτή να εναρμονίζεται με τη συνταγματική επιταγή της βιωσιμότητας και αειφορίας. Η ιδιότητα, εξάλλου, του Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. ως σχεδίου καθιστά εφαρμοστέα τη νομοθεσία περί Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (βλ. ανωτέρω, στ. 2Γ), στην οποία υπόκεινται, καταρχήν, τα σχέδια ή προγράμματα, τα οποία αποτελούν το πλαίσιο για την εκτέλεση έργων και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων υποκειμένων, ως τέτοιων, στη νόμιμη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Η εκπόνηση της Σ.Μ.Π.Ε. αποσκοπεί να διαφωτίσει τη Διοίκηση, ήδη κατά το στάδιο του σχεδιασμού, ως προς τους κινδύνους που εγκυμονεί η υλοποίηση του σχεδίου για το φυσικό, πολιτιστικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και τους τρόπους αποσόβησής τους, η δε έγκρισή της διενεργείται με το ίδιο το εγκριτικό του Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. προεδρικό διάταγμα. Το διάταγμα αυτό προσλαμβάνει, κατά τούτο, τη μορφή έγκρισης «περιβαλλοντικών όρων» του σχεδίου καθ' εαυτού, οι οποίοι θα αποτελούν το ελάχιστο όριο προστασίας του περιβάλλοντος και θα είναι δεσμευτικοί κατά την περιβαλλοντική

αδειοδότηση των έργων που θα το υλοποιήσουν. Η πρόβλεψη «περιβαλλοντικών όρων» κατά την έγκριση του Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. όχι απλώς δεν καθιστά περιττή την περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων αυτών, αλλά, αντιθέτως, ο νόμος περί Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α., εφαρμοζόμενος κατά τούτο και προκειμένου περί Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε., προβλέπει τη «χωροθέτησή» τους και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων γι' αυτά (άρθρο 13 παρ. 1 ν. 3986/2011) με ειδική, μάλιστα, διαδικασία (βλ. οικεία εισηγητική έκθεση)»[2]. Στο ίδιο Π.Ε. επισημαίνεται η διοικητική αβελτηρία που υποδηλώνεται από τη συχνή και αδόκιμη νομοτεχνικά τροποποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού (στη συγκεκριμένη περίπτωση του ΣΧΟΟΑΠ). Τελικώς κρίθηκε ότι το επίμαχο ΕΣΧΑΣΕ δεν προσέκρουε ούτε στην 3920/2010 ακυρωτική απόφαση της Ολ ΣτΕ ούτε στις Οδηγίες 79/409 και 92/43/ΕΟΚ, δεδομένου ότι υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στον χωροταξικό σχεδιασμό και από την οικεία ΣΜΠΕ προέκυπτε ότι έχουν μελετηθεί οι επιπτώσεις στους οικοτόπους προτεραιότητας της επίμαχης περιοχής[3].

Με την 528/2015 απόφαση της Ολ[4] κρίθηκε ότι[5] με τις διατάξεις του ν. 3894/2010 «... δημιουργείται κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο για την επενδυτική δραστηριότητα στρατηγικού μεγέθους, με συνέπεια να ευνοείται η οικονομική ανάπτυξη, για την οποία προνοεί ειδικά η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος. Το πλαίσιο αυτό δεν έρχεται σε αντίθεση προς την συνταγματική επιταγή για προστασία του περιβάλλοντος (24 παρ. 1 του Συντάγματος) και χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας (24 παρ. 2 του Συντάγματος), εφόσον υποχρεώνει τον υποψήφιο επενδυτή, κατά την υποβολή του επενδυτικού σχεδίου του, να αιτιολογήσει την επιλογή της τοποθεσίας εγκατάστασης της επένδυσης σε σχέση με τη συμβατότητά της με τον υφιστάμενο χωροταξικό σχεδιασμό, να αναφέρει τα πολεοδομικά, χωροταξικά και άλλα ειδικά χαρακτηριστικά του ακινήτου που έχουν περιέλθει εις γνώση του και να προβεί σε μια πρώτη εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και των προτεινόμενων μέτρων αντιμετώπισής τους και, πάντως, για την πραγματοποίηση της επένδυσης απαιτείται η ένταξή της σε προϋφιστάμενες ή σε θεσπιζόμενες χωροταξικές και πολεοδομικές ρυθμίσεις και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, πέραν των λοιπών απαιτούμενων κατά την οικεία νομοθεσία διοικητικών αδειών. ... Η Δ.Ε.Σ.Ε., η οποία έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την υπαγωγή της επένδυσης στις διαδικασίες στρατηγικών επενδύσεων, μεταξύ των κριτηρίων που λαμβάνει υπόψη της, είναι και η προστασία του περιβάλλοντος. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, κατά το στάδιο αυτό της υπαγωγής μιας επενδυτικής πρότασης στη διαδικασία στρατηγικών επενδύσεων γίνεται, μεταξύ άλλων, μια πρώτη εκτίμηση των χωροταξικών, πολεοδομικών και περιβαλλοντικών δεδομένων, η οποία βασίζεται σε στοιχεία προσκομιζόμενα από τον επενδυτή, τα οποία ελέγχονται από την «Επενδύστε στην Ελλάδα Α.Ε.», χωρίς να ορίζεται στο νόμο διαδικασία εξέτασης των δεδομένων αυτών από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Κράτους (περιβαλλοντικές, πολεοδομικές, αρχαιολογικές κ.λπ.). Δεν γίνεται, λοιπόν, ήδη στο στάδιο αυτό η αξιολόγηση των

χωροταξικών, πολεοδομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων της δραστηριότητας που περιέχεται στην επενδυτική πρόταση, αλλά εκτιμάται, απλώς, για τις ανάγκες και τους σκοπούς του νόμου αυτού το κατ' αρχήν επιτρεπτό της, με βάση τα στοιχεία που προσκομίζει ο επενδυτής, προκειμένου να εφαρμοστούν οι προβλεπόμενες στον ανωτέρω νόμο διαδικασίες ταχείας αδειοδότησης επενδυτικών προτάσεων που εμφανίζουν υψηλές πιθανότητες υλοποίησης, βάσει του υποβαλλόμενου από τον επενδυτή επιχειρησιακού σχεδίου και της ανάλυσης των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων της επένδυσης στην ελληνική οικονομία σε βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Η εκτίμηση αυτή δεν είναι δεσμευτική για τα, κατά το νόμο, αρμόδια διοικητικά όργανα που θα εκφέρουν κρίση σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας υλοποίησης της επένδυσης κατά την έκδοση των απαιτητών αδειών, όπως της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, της αδείας εγκατάστασης και λειτουργίας ή της οικοδομικής άδειας, ούτε υποκαθιστά την κρίση των οργάνων αυτών ως προς τα ζητήματα αυτά. Ο επενδυτής που έχει καταρχήν υπαχθεί στη διαδικασία στρατηγικών επενδύσεων φέρει το κίνδυνο τελικώς, να μην υλοποιηθεί η επένδυσή του, εάν κριθεί αρμοδίως σε επόμενο στάδιο, ότι τούτο δεν είναι δυνατόν για λόγους χωροταξικούς, περιβαλλοντικούς, πολεοδομικούς κ.ο.κ. Ειδικότερα μάλιστα, όπως προκύπτει από την παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 3894/2010, σύμφωνα με την οποία για την πραγματοποίηση των στρατηγικών επενδύσεων απαιτείται προηγούμενη έγκριση περιβαλλοντικών όρων κατά τις διατάξεις του ν. 1650/1986, σε συνδυασμό με την περιεχόμενη στην παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 3894/2010 επιφύλαξη εφαρμογής των προβλεπόμενων στο νόμο αυτό «ειδικών διαφορετικών ρυθμίσεων» ως προς τις διαδικασίες έκδοσης των αναγκαίων διοικητικών αδειών, παραμένει απαραίτητη για την εκτέλεση των σχετικών έργων η έκδοση ρητής πράξης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ...».

2. Με τον ν. 3986/2011 (Α' 152) τέθηκαν οι κανόνες για την αξιοποίηση των ακινήτων που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Με τον νόμο αυτό συστήθηκε ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου» (ΤΑΙΠΕΔ) με αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, ορίσθηκε δε ότι το προϊόν αξιοποίησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας και ότι το ταμείο λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Στην αξιοποίηση των ακινήτων που παραχωρούνται στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. αναφέρεται ειδικώς το Κεφάλαιο Β' του ν. 3986/2011 (άρθρα 10 έως 17) με τίτλο «Πολεοδομική ωρίμανση και επενδυτική ταυτότητα δημοσίων ακινήτων και λοιπές ρυθμίσεις για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας». Σύμφωνα με το άρθρο 11 (Α.1), «η αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων διενεργείται εντός του πλαισίου που διαγράφει η εθνική δημοσιονομική, αναπτυξιακή και χωροταξική πολιτική και σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται στον παρόντα νόμο. Οι κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, όπως αυτές απορρέουν από

τα υφιστάμενα χωροταξικά πλαίσια εθνικού επιπέδου, λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό του χωρικού προορισμού των δημοσίων ακινήτων σε συνδυασμό με τις ανάγκες της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της επένδυσης έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χωροταξικών επιλογών και των οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας». Δεν επιτρέπεται η αξιοποίηση ορισμένων κατηγοριών δημοσίων ακινήτων (εκείνων τα οποία εμπίπτουν στο σύνολό τους σε οικότοπους προτεραιότητας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης κατά τα άρθρα 19 παρ. 1, 2 και 21 του ν. 1650/1986, σε πυρήνες εθνικών δρυμών, σε διατηρητέα μνημεία της φύσης, σε εθνικά πάρκα και σε υγρά τοπικούς διεθνούς σημασίας, άρθρο 11 Α.2), ενώ ορίζεται περαιτέρω (άρθρο 11 Α.3) ότι η αξιοποίηση των ακινήτων, στα οποία περιλαμβάνονται χώροι που προστατεύονται από την κείμενη περιβαλλοντική και αρχαιολογική νομοθεσία λόγω του ειδικού χαρακτήρα τους (όπως ιδίως ζώνες προστασίας αρχαιολογικών χώρων, ιστορικοί τόποι, φυσικά πάρκα και περιοχές οικοανάπτυξης), πραγματοποιείται σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους και περιορισμούς των οικείων νομοθετημάτων (ν. 998/1979, 1650/1986, 3028/2002). Περιορισμοί προβλέπονται, επίσης, ως προς την αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων που εμπίπτουν σε Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Ζ.Ε.Π.) της ορνιθοπαγίδας της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ (άρθρο 11 Α.4). Εξ άλλου, με τα άρθρα 12 και 13 του νόμου εισάγεται διαδικασία «πολεοδομικής ωρίμανσης» των δημοσίων ακινήτων, η οποία αναπτύσσεται σε δύο στάδια, ως εξής: Το πρώτο στάδιο, όπως αυτό προβλέπεται στο άρθρο 12, περιλαμβάνει τον καθορισμό του «χωρικού προορισμού» του προς αξιοποίηση ακινήτου, ο οποίος συνιστά και τη βασική «επενδυτική ταυτότητά» του για κάθε μεταγενέστερη πράξη αξιοποίησης. Ο καθορισμός αυτός γίνεται με την κατάρτιση και έγκριση Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης για κάθε δημόσιο ακίνητο (ΕΣΧΑΔΑ). Με το σχέδιο αυτό γίνεται η οριοθέτηση του προς αξιοποίηση ακινήτου και η υπαγωγή του σε μία εκ των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης και όρων δόμησης που ορίζονται στο άρθρο 11, μεταξύ των οποίων και η χρήση «τουρισμός - αναψυχή». Επιπλέον, εγκρίνονται οι ειδικότερες χρήσεις γης που επιτρέπονται στην έκταση του προς ανάπτυξη ακινήτου και οι τυχόν πρόσθετοι περιορισμοί που αποσκοπούν στον έλεγχο της έντασης κάθε χρήσης, οι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης καθώς και ειδικές ζώνες προστασίας και ελέγχου γύρω από το οριοθετούμενο κατά περίπτωση ακίνητο, στις οποίες μπορεί να επιβάλλονται ειδικοί όροι και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Η κατάρτιση του Ειδικού Σχεδίου αποτελεί προϊόν συστηματικής επιστημονικής τεκμηρίωσης αλλά και ευρείας δημοσιότητας, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διαδικασίας στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης αυτού. Το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας πολεοδομικής

ωρίμανσης των προς αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13, αφορά στη χωροθέτηση του επενδυτικού σχεδίου, δηλαδή της συγκεκριμένης επενδυτικής πρότασης που θα προκύψει μετά τη διενέργεια σχετικού διαγωνισμού και την επιλογή αναδόχου (παραχωρησιούχου, μακροχρόνιου μισθωτή, αγοραστή κ.λπ.) που θα υλοποιήσει την επένδυση. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 13 εισάγεται ειδική διαδικασία χωροθέτησης του επενδυτικού σχεδίου, στην οποία ενσωματώνεται και η απαιτούμενη κατά περίπτωση έγκριση περιβαλλοντικών όρων των επιμέρους έργων και δραστηριοτήτων καθώς και των αναγκαίων έργων εξωτερικής υποδομής (δίκτυα κοινής ωφέλειας, οδοί προσπέλασης, κόμβοι κ.λπ.). Στην έγκριση χωροθέτησης του επενδυτικού σχεδίου ενσωματώνονται και άλλες, πλην της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ειδικές χωροθετικές - περιβαλλοντικές άδειες και εγκρίσεις, όπως είναι οι απαιτούμενες από τη δασική και αρχαιολογική νομοθεσία εγκρίσεις, καθώς και, προκειμένου για τουριστικά καταλύματα και εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, οι ειδικές εγκρίσεις για την τουριστική καταλληλότητα των οικοπέδων ή γηπέδων και οι εγκρίσεις σκοπιμότητας και σκοπιμότητας - χωροθέτησης των ειδικών τουριστικών υποδομών που προβλέπονται από την τουριστική νομοθεσία. Ρυθμίσεις για τα εντός σχεδίου δημόσια ακίνητα περιλαμβάνει το άρθρο 12 παρ. 5 του νόμου ενώ προβλέπονται, επίσης, ειδικές ρυθμίσεις για την παραχώρηση της χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης και του δικαιώματος εκτελέσεως λιμενικών έργων, την έκδοση οικοδομικών αδειών και την αναγκαστική απαλλοτρίωση εμπραγμάτων δικαιωμάτων τρίτων ή ακινήτων για τις ανάγκες της αξιοποίησης περιουσιακού στοιχείου του Ταμείου ή για την πραγματοποίηση επενδυτικού σχεδίου (άρθρα 14, 14Α και 17Α). Τέλος, με το Κεφάλαιο Γ΄ του νόμου (άρθρα 18 έως 26) εισάγεται και ρυθμίζεται το εμπράγματο δικαίωμα της «επιφάνειας» επί των δημοσίων κτημάτων.

Το ΣτΕ επεξεργάσθηκε σειρά σχεδίων διαταγμάτων για έγκριση ΕΣΧΑΔΑ [\[6\]](#)

Με το Π.Ε. 28/2015, το ΕΣΧΑΔΑ στην έκταση του Αστέρα Βουλιαγμένης [\[7\]](#) κρίθηκε μη νόμιμο, διότι η μεταβολή των επιτρεπόμενων χρήσεων που επιχειρήθηκε με αυτό δεν στηριζόταν στο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής, ενώ η προσθήκη της χρήσης κατοικίας στις ήδη επιτρεπόμενες χρήσεις τουρισμού - αναψυχής συνιστά επιβάρυνση των ήδη επιτρεπομένων χρήσεων και μετατρέπει, στο διηνεκές, την ευαίσθητη περιοχή της χερσονήσου του Μικρού Καβουρίου σε οικιστική περιοχή με μεικτές χρήσεις, προεχόντως κατοικίας ενόψει και του συνολικού αριθμού των κατοικιών (έως 100), και δευτερευόντως τουρισμού. Κρίθηκε επίσης ότι το σχέδιο δεν προτείνεται νομίμως τόσο κατά το μέρος που προβλέπει τη δυνατότητα

μετατροπής των υφισταμένων κτιρίων σε αυτοτελείς κατοικίες, εκτός δηλαδή των ξενοδοχείων, όσο και κατά το μέρος που προβλέπει την κατασκευή νέων κατοικιών σε αδόμητες επιφάνειες της χερσονήσου. Στη συνέχεια, η μελέτη ΕΣΧΑΔΑ αναμορφώθηκε και με το Π.Ε. 152/2016 (σχηματισμός Ολ), το νέο ΕΣΧΑΔΑ κρίθηκε νόμιμο, ενόψει του ότι διέφερε ουσιωδώς από το προηγούμενο τόσο από την άποψη των όρων προστασίας του περιβάλλοντος και διατήρησης της φυσιογνωμίας του ακινήτου ως περιοχής τουρισμού - αναψυχής όσο και από την άποψη της έκτασης και κατανομής των επιτρεπομένων χρήσεων, της δόμησης και κάλυψης και εν γένει της επιβάρυνσης της χερσονήσου στο σύνολό της.

Εξάλλου, το ΣτΕ αντιμετώπισε σειρά ζητημάτων με αφορμή αιτήσεις ακυρώσεως που αφορούσαν τη μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ ακινήτων με αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής. Ειδικότερα, με την 1416/2013 απόφαση του Δ' Τμήματος [\[8\]](#) κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι το επίμαχο ακίνητο είχε περιέλθει στο Δημόσιο δυνάμει διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου και, ως εκ τούτου, τα δικαιώματα που απέκτησε το Δημόσιο περιήλθαν στο ΤΑΙΠΕΔ με όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που ενδεχομένως συνεπάγονται για την ιδιοκτησία οι πάσης φύσεως διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας. Με την ίδια απόφαση κρίθηκε περαιτέρω ότι τα φυσικά χαρακτηριστικά του ακινήτου (δασική έκταση και υγρότοπος εντός αυτού, χλωρίδα και πανίδα, αιγιαλός και παραλία) επάγονται απλώς περιορισμούς και βάρη επί των ιδιωτικής φύσεως (ιδιοκτησιακών) δικαιωμάτων επ' αυτού και δεν αποκλείουν την αξιοποίησή του από το ΤΑΙΠΕΔ.

Με τις αποφάσεις 1902-3/2014 της Ολ κρίθηκε ότι [\[9\]](#) «... από τις διατάξεις των νόμων 3986/2011 και 4062/2012 ... συνάγονται τα εξής: ... Τα ακίνητα που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και εντάσσονται στο «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011 - 2015» δεν περιέρχονται στο ιδιαίτερο νομικό καθεστώς δημοσίου δικαίου των διατάξεων του Κεφαλαίου Β' του ν. 3986 / 2011 «Πολεοδομική Ωρίμανση και Επενδυτική Ταυτότητα Δημοσίων Ακινήτων και λοιπές Ρυθμίσεις για την Αξιοποίηση της Δημοσίας Περιουσίας» δια μόνης της μεταβιβάσεώς τους στο ΤΑΙΠΕΔ, διότι για την εφαρμογή αυτών των διατάξεων απαιτείται η έκδοση των προβλεπομένων στο ίδιο Κεφάλαιο διοικητικών πράξεων κατόπιν τηρήσεως ειδικών διοικητικών διαδικασιών [ήτοι των π. δ/των περί εγκρίσεως των Ειδικών Σχεδίων Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ), των κ.υ.α. περί εγκρίσεως πολεοδομήσεως, χωροθετήσεως επενδυτικών σχεδίων και περί σκοπιμότητας, βιωσιμότητας και καταλληλότητας, των κ.υ.α. περί παραχωρήσεως της χρήσεως αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης και του δικαιώματος εκτελέσεως λιμενικών έργων, των πράξεων χορηγήσεως οικοδομικών αδειών και κηρύξεως αναγκαστικών απαλλοτριώσεων κ.ο.κ.]. Οι δε ως άνω διοικητικές πράξεις υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. ...». Κρίθηκε περαιτέρω ότι το ΤΑΙΠΕΔ υπεισέρχεται μόνο σε υφιστάμενα, ιδιωτικής φύσεως (ιδιοκτησιακά) δικαιώματα του ελληνικού Δημοσίου επί της εδαφικής εκτάσεως και των κτισμάτων και με όλα τα βάρη και τους περιορισμούς που

συνεπάγονται οι διατάξεις του Συντάγματος και της κοινής νομοθεσίας για την ιδιοκτησία των ακινήτων.

Με την 4883/2014 απόφαση του Δ' Τμήματος[10] κρίθηκε ότι[11] «... Τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, που ανήκουν στο Δημόσιο, καθώς και αυτά που ανήκουν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή σε δημόσιες επιχειρήσεις τελούν, [όπως άλλωστε και τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που ανήκουν σε ιδιώτες], σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ1 του Συντάγματος και τον εκτελεστικό του νόμο 998/1979 (Α' 289), σε ιδιαίτερο νομικό καθεστώς προστασίας, το οποίο αποσκοπεί στη διασφάλιση της διατήρησης, κατ'αρχήν, της δασικής μορφής τους, δεν έχουν, όμως, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την κοινή νομοθεσία, τον χαρακτήρα κοινοχρήστων πραγμάτων, αλλά αποτελούν, εφ' όσον ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο ή σε ν.π.δ.δ., στοιχεία της ιδιωτικής τους περιουσίας (βλ. ΑΕΔ **85/1991**), δυνάμενα, ως εκ τούτου, να μεταβιβασθούν, με όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται για την ιδιοκτησία τους η εφαρμογή των διατάξεων του Συντάγματος και της κοινής νομοθεσίας περί προστασίας των δασών. Εξ άλλου, τα ανωτέρω ακίνητα καθώς και τα λοιπά μεταβιβαζόμενα, κατά τις διατάξεις του ν. 3986/2011, ακίνητα, δεν περιέρχονται στο ιδιαίτερο νομικό καθεστώς δημοσίου δικαίου του Κεφαλαίου Β' του ως άνω νόμου ... διά μόνης της μεταβιβάσεώς τους στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. Και τούτο διότι για την υπαγωγή των εν λόγω ακινήτων στις ουσιαστικού περιεχομένου διατάξεις του ανωτέρω Κεφαλαίου, απαιτείται και η έκδοση των προβλεπομένων στο ίδιο Κεφάλαιο και υποκειμένων σε δικαστικό έλεγχο διοικητικών πράξεων, κατόπιν τηρήσεως ειδικών διοικητικών διαδικασιών (βλ. Σ.τ.Ε. **1415, 1416/2013** επτ.)». Με την ίδια απόφαση κρίθηκε περαιτέρω ότι[12] «... τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή σε δημόσιες επιχειρήσεις, όπως εν προκειμένω η ΕΤΑΔ Α.Ε, δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα ... αλλά ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή της δημοσίας επιχειρήσεως, αντιστοίχως και, συνεπώς, είναι δυνατόν να μεταβιβασθούν στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., κατά τις διατάξεις του ν. 3986/2011. Εξ άλλου, η μεταβίβαση της επίμαχης εκτάσεως στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. δεν συνεπάγεται ως προς τα δασικά της τμήματα, την άρση της προστασίας που αυτή απολαμβάνει κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 998/1979 και της λοιπής προστατευτικής για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις νομοθεσίας, δεδομένου ότι το δικαίωμα κυριότητας επί της συγκεκριμένης εκτάσεως περιέρχεται στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. με όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται για την ιδιοκτησία η εφαρμογή των διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας (μεταξύ των οποίων και οι περιορισμοί χάριν της προστασίας του δασικού χαρακτήρα τμημάτων της εκτάσεως). Μόνη δε η μεταβίβαση της κυριότητας της επίμαχης εκτάσεως στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ, κατά τα τμήματά της που έχουν τον χαρακτήρα δάσους ή δασικής εκτάσεως, δεν συνεπάγεται οποιαδήποτε μεταβολή στον δασικό χαρακτήρα αυτής. ...»[13].

Περαιτέρω, με την 878/2016 απόφαση του Δ' Τμήματος[14] κρίθηκε ότι[15] «... Με

την διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος ... η οποία προβλέπει ... ότι «ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση [μεταξύ άλλων] των ιαματικών υδάτων», δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικής κτήσεως τα ιαματικά ύδατα, ούτε προσδίδεται σε αυτά εκ του Συντάγματος ο χαρακτήρας των κοινοχρήστων πραγμάτων. Ο νόμος μπορεί να προβλέψει την σύσταση και διαμόρφωση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των ιαματικών υδάτων υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα για την διατήρηση του χαρακτήρα των ως πλουτοπαραγωγικών πηγών αλλά και ως αναπόσπαστων (από κοινού με τον περιβάλλοντα χώρο τους) στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, τα οποία χρήζουν μάλιστα, λόγω της σπανιότητάς τους, ειδικής προστασίας κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 1424/1990). Εξ άλλου, η προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 967 του Αστικού Κώδικα, περί του κοινοχρήστου χαρακτήρα των υδάτων με ελεύθερη και αέναη ροή, δεν καταλαμβάνει τα ύδατα των αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών, για το νομικό καθεστώς των οποίων προνοούν ειδικοί νόμοι, κατά τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα (ν. 2188/1920 και ήδη ν. 3498/2006). Εν πάση δε περιπτώσει, τα ιαματικά ύδατα, εφ' όσον δεσμεύονται εν όψει της εκμεταλλεύσεώς τους από λειτουργούν θεραπευτήριο, δεν αποκτούν ελεύθερη και αέναη ροή και δεν συνιστούν, ως εκ τούτου, κοινόχρηστα πράγματα κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως του Αστικού Κώδικα. Περαιτέρω, και κατά την ισχύουσα ειδική νομοθεσία, τα ιαματικά ύδατα είναι δεκτικά ιδιωτικής κτήσεως. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 6 παρ. 3 του ν. 3498/2006 ορίζεται ότι δεν θίγονται ιδιωτικά δικαιώματα κυριότητας επί αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών, τα οποία υφίσταντο κατά την 1.1.1920 σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2188/1920. Αλλά και προκειμένου περί των ιαματικών φυσικών πόρων, μεταξύ των οποίων και τα ιαματικά ύδατα, που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και ήδη στον Ε.Ο.Τ. προέβλεψε μεν ο νόμος, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, δεσμεύσεις και περιορισμούς ως προς την διάθεσή τους (βλ. ανωτέρω σκέψεις 11 και 12), οι οποίοι, όμως, δεν αναιρούν τον χαρακτήρα τους ως στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου υπό τον ν. 2188/1920, και ήδη του Ε.Ο.Τ., σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 και 2 του ν. 3498/2006. Και τούτο διότι αντιμετωπίζονται από τον νόμο (άρθρο 8 ν. 2188/1920, 6 παρ. 1 ν. 1813/1951, 3 και 13 - 15 ν. 3498/2006) ως προσοδοφόρα πράγματα και προβλέπεται ήδη ότι η διαχείρισή τους, με τη χρήση τους σε εγκαταστάσεις του Ε.Ο.Τ, τη διάθεση και διανομή τους σε τρίτους, την παραχώρηση της εκμετάλλευσής τους για ορισμένο χρόνο κ.λπ., αποσκοπεί πρωτίστως στην κάλυψη των αναγκών ανάπτυξης του ιαματικού τουρισμού και διενεργείται έναντι ανταλλάγματος, το οποίο αποτελεί έσοδο του Ελληνικού Δημοσίου. Ως στοιχεία δε της ιδιωτικής περιουσίας νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (του Ε.Ο.Τ.) οι ιαματικές πηγές (η φυσική δηλαδή ανάβλυση ή άντληση ιαματικού φυσικού πόρου με τεχνικό έργο, άρθρο 1 ν. 3498/2006) με τον περιβάλλοντα αυτές χώρο και τις αναγκαίες για την εκμετάλλευσή τους εγκαταστάσεις, νομίμως κατ' αρχήν μεταβιβάζονται κατά κυριότητα στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. προς αξιοποίηση δυνάμει του νεωτέρου ν. 3986/2011 (βλ. ανωτέρω σκέψεις 8 -10). Ούτε ανακύπτει, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, ζήτημα αντιθέσεως προς το

άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος εφ' όσον η περαιτέρω αξιοποίηση των ως άνω περιουσιακών στοιχείων, για την οποία άλλωστε θα απαιτηθούν και άλλες διοικητικές πράξεις, που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, καθώς και δικαιопραξίες του ιδιωτικού δικαίου, τελεί, κατά την έννοια του ανωτέρω ν. 3986/2011, υπό τους όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από την ειδική νομοθεσία και αφορούν την προστασία των ιαματικών πηγών και την χρήση των ιαματικών φυσικών πόρων (βλ. ιδίως άρθρα 9, 13 παρ. 3 και 20 του ν. 3498/2006)».

3. Με τον ν. 4046/2012 (Α' 28), ο οποίος αποτελεί επικαιροποίηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων που προβλέπεται στους νόμους 3985 και 3986/2011, προβλέφθηκε ότι παραχωρούνται, μεταξύ άλλων, «μικρά λιμάνια και μαρίνες». Με τις αποφάσεις 1129-56/2016 της Ολ[16] επιβεβαιώθηκε η προγενέστερη νομολογία για την παραχώρηση κοινοχρήστων[17] και κρίθηκε ότι[18] «... με τους ορισμούς των διατάξεων περί ΤΑΙΠΕΔ, οι οποίες αποσκοπούν στην ικανοποίηση συγκεκριμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους βάσει σχετικού συνολικού προγράμματος, δεν αίρεται με τη μεταβίβαση του δικαιώματος παραχώρησης των δικαιωμάτων, ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των προς παραχώρηση πραγμάτων, ενώ το ίδιο το ΤΑΙΠΕΔ, στο οποίο μεταβιβάζεται το δικαίωμα, διέπεται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που εξασφαλίζει τον έλεγχο του εκ μέρους του Δημοσίου. Στο ΤΑΙΠΕΔ, δηλαδή, δεν μεταβιβάζονται νέα δικαιώματα επί των λιμένων, αλλ' απλώς η άσκηση ήδη προβλεπομένων από την κείμενη νομοθεσία δικαιωμάτων, τα δε μεταβιβαζόμενα δικαιώματα εξακολουθούν να τελούν υπό όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται η εφαρμογή των διατάξεων της νομοθεσίας για τους λιμένες και τους τουριστικούς λιμένες, η οποία θεσπίζει, μεταξύ άλλων, την κρατική εποπτεία. Επομένως η προσβαλλόμενη πράξη δεν έχει ως συνέπεια να εμποδίζεται η πρόσβαση στους λιμένες και τουριστικούς λιμένες και η απόλαυσή τους από το κοινό».
4. Το χρόνιο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης, που με την ανοχή των εκάστοτε κυβερνήσεων διογκώθηκε σημαντικά, αντιμετωπίστηκε από τον νομοθέτη ως ευκαιρία συγκέντρωσης εσόδων. Αρχικά με τον ν. 4014/2011 (Α' 209), οι διατάξεις του οποίου κρίθηκαν ομοφώνως, με τις αποφάσεις 3341/2013 και 1118-9/2014 της Ολ, ως αντισυνταγματικές, με τις ακόλουθες σκέψεις[19]: «... με τις ρυθμίσεις του άρθρου 24 του ν. 4014/2011, ανεξαρτήτως αν αναφέρονται σε αναστολή επιβολής των κυρώσεων που προβλέπονται από τις παγίως ισχύουσες γενικές διατάξεις για την αυθαίρετη δόμηση και όχι σε νομιμοποίηση ή σε εξαίρεση από την κατεδάφιση, επιτρέπεται κατ' ουσίαν η επί μακρόν διατήρηση κατασκευών και χρήσεων που παραβιάζουν τις εκάστοτε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, η αναστολή δε αυτή έχει εφαρμογή και σε κατασκευές μεταγενέστερες του ν. 1337/1983, με τον οποίο

αναμορφώθηκε το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού σε εκτέλεση της επιταγής του άρθρου 24 του Συντάγματος και στο πλαίσιο του εισαγόμενου νέου αυτού συστήματος, θεσπίστηκε η διάκριση των αυθαίρετων κατασκευών σε παλαιές και νέες και επιτρεπτός χορηγήθηκε η δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση των παλαιών, με τις οριζόμενες στις σχετικές διατάξεις προϋποθέσεις, σε αντίθεση προς τις νέες, για τις οποίες επέβαλε την κατεδάφιση, ώστε να αποτραπεί η συνέχιση της νόθευσης και ανατροπής του πολεοδομικού σχεδιασμού υπό το καθεστώς της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως και των εκτελεστικών της νόμων. Οι ως άνω ρυθμίσεις του άρθρου 24 του ν. 4014/2011 έχουν ως συνέπεια να ανατρέπεται, και σε κάθε περίπτωση να νοθεύεται, ο επιβαλλόμενος από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός, και να επέρχεται αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών και επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων, δεδομένου ότι η αναστολή αυτή επέρχεται με μόνη την υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου και των σχετικών δικαιολογητικών και την καταβολή του οριζόμενου στο νόμο ποσού ειδικού προστίμου, χωρίς την ειδική για κάθε αυθαίρετο κρίση αρμόδιου οργάνου της διοίκησης, ύστερα από εκτίμηση πολεοδομικών και κτιριολογικών κριτηρίων, που εξαρτώνται από το μέγεθος, τη χρήση, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και από τις επιπτώσεις της στο χώρο που την περιβάλλει, τη συνολική δηλαδή επιβάρυνση της περιοχής. ... Εξάλλου, οι ανωτέρω δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες δεν αναιρούνται από την πρόβλεψη ότι το ειδικό πρόστιμο, του οποίου η καταβολή επιβάλλεται για την υπαγωγή των αυθαίρετων κατασκευών στις επίμαχες διατάξεις περιέρχεται στο Πράσινο Ταμείο και διατίθεται για τη λήψη μέτρων που αποβλέπουν στη διασφάλιση περιβαλλοντικού ισοζυγίου, όπως η εξισορρόπηση του ελλείμματος γης, η αύξηση των κοινόχρηστων και ελεύθερων χώρων και ο καθορισμός «ζωνών πολεοδομικής εξισορρόπησης» κατά την αναθεώρηση Γ.Π.Σ. ή Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., δεδομένου ότι, πάντως, στο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης υπάγεται οποιαδήποτε αυθαίρετη κατασκευή, για την οποία υποβάλλονται τα οριζόμενα στις επίμαχες διατάξεις στοιχεία, εκτός εκείνων που βρίσκονται στις προβλεπόμενες στο νόμο περιοχές, η αναστολή δε επέρχεται με μόνη την υποβολή των στοιχείων αυτών και δεν εξαρτάται από εκτίμηση των συνεπειών της διατήρησης αυθαίρετης κατασκευής σε συσχέτιση με συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνονται ή με δράσεις που αναλαμβάνονται με επιβάρυνση του σχετικού κονδυλίου του Πράσινου Ταμείου, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι με μεταγενέστερες διατάξεις προβλέπεται ότι, κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, μόνο ποσοστό 2,5% των πόρων του Πράσινου Ταμείου διατίθεται αποκλειστικά για τις λειτουργικές του δαπάνες και την εκπλήρωση των σκοπών του, και δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη άλλων αναγκών, για δε το υπόλοιπο παρέχεται η δυνατότητα να οριστεί, με κοινή υπουργική απόφαση,

ότι περιέρχεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό, προδήλως ενόψει της οικονομικής κρίσης της χώρας. Άλλωστε, εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των επίμαχων διατάξεων. Κατά συνέπεια, οι ρυθμίσεις αυτές, για την εφαρμογή των οποίων εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις και οι οποίες τροποποιήθηκαν, μάλιστα, στη συνέχεια με τις μνημονευόμενες σε προηγούμενες σκέψεις διατάξεις, με σκοπό να καθίσταται ευχερέστερη, από άποψη διαδικασίας και αποδεικτικών μέσων, η υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών στο επίμαχο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης, έρχονται σε αντίθεση με τις επιταγές που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος. ...».

Παρά τις αποφάσεις αυτές του Δικαστηρίου, οι οποίες εκδόθηκαν σε συνέχεια προηγούμενων αποφάσεων της Ολ και σε πλήρη αρμονία με αυτές[20], ο νομοθέτης επανήλθε στο θέμα με τον ν. 4178/2013 (Α΄174). Αυτή τη φορά η Ολ, με την 1858/2015 απόφασή της, έκρινε κατά πλειοψηφία, ανατρέποντας την πάγια νομολογία, ότι ο νόμος αυτός είναι συνταγματικός, με την ακόλουθη σκέψη[21] «... το Δικαστήριο, χωρίς να αναιρεί την βασική γραμμή της νομολογίας, η οποία απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δομήσεως τον σχεδιασμό, οφείλει να λάβει υπ' όψιν του το πασίδηλο γεγονός, το οποίο εκίνησε τον νομοθέτη στις λύσεις και στα μέτρα του ν. 4178/2013, τ.ε. αφ' ενός το ανενεργό του μέτρου της κατεδαφίσεως επί σειρά δεκαετιών με τα αντίστοιχα αποτελέσματα και αφ' ετέρου την μαθηματικώς διαπιστωμένη αντικειμενική αδυναμία υλοποιήσεως του μέτρου αυτού σήμερα, σε αναφορά με όγκο και επιφάνειες, όπως ανωτέρω εκτέθηκε. Από τη βασική αυτή παραδοχή εκκινώντας και λαμβάνοντας υπ' όψιν το Δικαστήριο τη δέσμη μέτρων που θεσμοθετούνται προς αποτροπή συνεχίσεως της άνομης οικοδομικής δραστηριότητας για το μέλλον, κρίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, που αναφέρονται στα αυθαίρετα του παρελθόντος είναι συνταγματικώς ανεκτές. ...».

5. Στο διάστημα αυτό η νομολογία, ιδίως του Ε' Τμήματος, αντιμετώπισε και άλλα ενδιαφέροντα ζητήματα, με αφορμή, μεταξύ άλλων, τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια[22], την περιβαλλοντική ευθύνη που συνδέεται με το πρόβλημα της ρύπανσης των οικοσυστημάτων[23], την επένδυση εξόρυξης χρυσού στη Χαλκιδική[24] και την παραχώρηση παραλιών στους ΟΤΑ[25]. Προσεκτική ανάγνωση των σχετικών αποφάσεων αναδεικνύει την προσήλωση στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή διαγράφεται από το ενωσιακό και εσωτερικό δίκαιο, σε συνδυασμό με βήματα εξέλιξης του ακυρωτικού ελέγχου.

Συμπεράσματα

Οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση βασικών συνταγματικών επιταγών, όπως η θέσπιση χωροταξικών πλαισίων, η κατάρτιση δασικών χαρτών και η κτηματογράφηση, δημιουργούν προβλήματα αξεπέραστα για την προοπτική ανάπτυξης της χώρας. Οι αποσπασματικές και ευκαιριακές ρυθμίσεις επιτείνουν το πρόβλημα. Πέραν τούτου, είναι αναμενόμενο ότι σε περιόδους κρίσης η προστασία του περιβάλλοντος υποχωρεί, τόσο σε επίπεδο διάθεσης των αναγκαίων πόρων όσο και σε επίπεδο ιεράρχησης.

Η νομοθεσία για το ΤΑΙΠΕΔ ήταν ασαφής, με κεντρικό πρόβλημα την αναφορά σε αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, ενώ στη συνέχεια περιήλθαν στο ΤΑΙΠΕΔ, αδιακρίτως, ακίνητα του Δημοσίου που υπάγονται σε προστατευτική νομοθεσία (δασική, αρχαιολογική) ή έχουν ιδιαίτερο χαρακτήρα (στέγαση δημοσίων υπηρεσιών)[26]. Η νομολογία του ΣτΕ απέφυγε να διακρίνει μεταξύ δημόσιας κτήσης και ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, με τη σκέψη ότι η μεταβίβαση αφορά, αδιακρίτως, ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Ανακύπτει όμως το ερώτημα αν τα μεταβιβαζόμενα ακίνητα ήταν δεκτικά παραχώρησης, και επομένως αν ενέπιπταν στη συγκεκριμένη ρύθμιση.

Ως προς το ζήτημα των δυσχερειών για την πραγματοποίηση επενδύσεων στην Ελλάδα, η «δαιμονοποίηση» του ιδιωτικού τομέα παραγνωρίζει τις ευθύνες του Δημοσίου και την αδυναμία του να υπερασπιστεί τη δημόσια περιουσία (δασικές εκτάσεις, πολιτιστικά αγαθά, κοινόχρηστοι χώροι). Είναι θλιβερή, λόγου χάριν, η ερήμωση του εξαιρετικού αρχιτεκτονικού αποθέματος των Ξενία της χώρας. Η μεταφορά όμως, αδιακρίτως, δημοσίων αγαθών σε ιδιώτες χωρίς σχεδιασμό και δεσμεύσεις, πέραν της είσπραξης κάποιων όχι πάντα σημαντικών εσόδων δεν αποδίδει σε βάθος χρόνου ούτε ενισχύει την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας. Απαιτούνται, μεταξύ άλλων, έγκαιρος και μακρόπνοος σχεδιασμός και σταθερή νομοθεσία κυρίως στους τομείς των χρήσεων γης και της φορολογίας, ώστε να δημιουργείται το κατάλληλο επενδυτικό τοπίο που θα αποτελούσε κίνητρο για τον επενδυτή, και παράλληλα πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Η δημιουργία όμως του επενδυτικού αυτού τοπίου αποτελεί πρωταρχική ευθύνη του νομοθέτη και της κεντρικής και αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι επιλογές των οποίων κρίνονται, τελικά από τον Δικαστή.

Το πρόβλημα στη χώρα μας είναι ότι δεν διαθέτει τις αναγκαίες δομές που θα λειτουργούσαν ως προστατευτικό πλαίσιο, ώστε η θυσία στο περιβάλλον να μην υπερβεί ορισμένα όρια. Αυτό όμως, πέραν της ευθύνης των πολιτειακών θεσμών, προϋποθέτει αλλαγή νοοτροπίας του κοινωνικού συνόλου. Κάτι που δυστυχώς δεν διαφαίνεται ακόμη στον ορίζοντα.

[1] Το κείμενο αυτό αποδίδει εισήγηση στο 3^ο ετήσιο σεμινάριο Συνταγματικών

Θεσμών στη μνήμη του καθηγητή Γιώργου Παπαδημητρίου με τίτλο «Οικονομική κρίση και περιβάλλον», που διοργανώθηκε στις 6.2.2014 και θα δημοσιευθεί στον τόμο 3 της Σειράς «Πολιτεία - Θεσμοί - Δικαιώματα» από τις Εκδόσεις Παπαζήση. Θεώρησα αναγκαίο να το εμπλουτίσω με τα σημαντικά νομολογιακά δεδομένα που μεσολάβησαν έκτοτε.

[2] Σκ. 3.

[3] Αντίστοιχες σκέψεις περιέχονται στο Π.Ε. 36/2015 για την έγκριση ΕΣΧΑΣΕ στην περιοχή Κοιλιάδα του Δήμου Ερμιονίδας στην Αργολίδα Πελοποννήσου.

[4] Σχετική με στρατηγική επένδυση κατασκευής 33 αιολικών σταθμών στην Κρήτη.

[5] Σκ. 12.

[6] Π.Ε. 309/2013 «Κασσιώπη Κέρκυρας», 363/2013 «Παλιούρι Χαλκιδικής», 250/2014 «Άγιος Ιωάννης Σιθωνίας Χαλκιδικής», 263/2014 «Ξενία Σκιάθου» και 160/2016 «Αφάντου Ρόδου».

[7] Η περιοχή αυτή, ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, έχει διατηρηθεί αδόμητη σε μεγάλο μέρος, φέρει δασική βλάστηση και σημαντικό τμήμα της είναι κηρυγμένος αρχαιολογικός χώρος.

[8] Σχετική με τη μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ ακινήτου στην περιοχή της Κασσιώπης Κερκύρας.

[9] Σκ. 14.

[10] Σχετική με τη μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ του ακινήτου «Ξενία Βυτίνας».

[11] Σκ. 9.

[12] Σκ. 12.

[13] Με τις αποφάσεις 805-8/2016 του Ε' Τμήματος, οι οποίες εκδόθηκαν με αφορμή τη διαδικασία κατάρτισης δασικών χαρτών και της κτηματογράφησης, κρίθηκε, αντίθετα, ότι «από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 του Συντάγματος και των διατάξεων περί κοινοχρήστων του Αστικού Κώδικος (ιδίως 967 ΑΚ), προκύπτει ότι τα δάση ως φυσικό κεφάλαιο και κατ' εξοχήν περιβαλλοντικό αγαθό, τελούν σε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς (ΣΤΕ Ολομ. 3754/1981, 2959/2006, 2568/1981, 1127, 3102/1990, 4007/1992, 2171/1994 κ.ά.). Ειδικότερα, τα δημόσια δάση αποτελούν δημόσια αγαθά και ανήκουν στη δημόσια

κτήση, είτε ως ιδιόχρηστα, όταν εξυπηρετούν τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε ως κοινόχρηστα, όταν είναι ελεύθερη η χρήση τους από το κοινό (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2855/2003, 2753/1994, 2006/1997, Α.Π. 1417/2010, 1453/2010)».

[14] Σχετική με τη μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ των ιαματικών πηγών των Θερμοπυλών.

[15] Σκ. 14.

[16] Σχετικές με τη μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ του δικαιώματος παραχώρησης σε τρίτους κάθε δικαιώματος χρήσης, διοίκησης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης σε συγκεκριμένους λιμένες και τουριστικούς λιμένες.

[17] Ιδίως Ολ 891-5/2008, 1211/2010, 1467/1990 και 394/1963.

[18] Σκ. 17 της 1129/2016, και αντίστοιχες σκέψεις των λοιπών αποφάσεων.

[19] Σκ. 18 της 3341/2013 και αντίστοιχες.

[20] 1876/1980, 3500/2009 και 3921/2010.

[21] Σκ. 23.

[22] ΣτΕ 1421-2/2013, 807, 4249 και 4189/2014 (χωροταξικό των ΑΠΕ), 4784-5/2013 (χωροταξικό της Βιομηχανίας), 4966, 4982-6/2014 (χωροταξικό υδατοκαλλιεργειών).

[23] ΣτΕ 975-6 και 3943/2015.

[24] ΣτΕ 1492/2013, 551, 3115 και 3191/2015.

[25] ΣτΕ 646-7, 3944/2015.

[26] Συνέπεια της προβληματικής ρύθμισης της νομοθεσίας η γνωστή υπόθεση της μεταβίβασης των 28 ακινήτων (βλ. ΣτΕ 1113/2015 για το κτίριο παλαιών καπναποθηκών Κεράνη).