

Από τις αστικές χρήσεις με τον πολεοδόμο, στις χρήσεις γης της Natura 2000 με τον περιβαλλοντολόγο;

Συγγραφέας: ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΕΛΙΣΣΑΣ

1. Η Ελλάδα έχει εντάξει στο δίκτυο Natura 2000 συνολικά 446 περιοχές (ΥΑ 50743/2017, ΦΕΚ 4432/Β/2017). Από αυτές, 265 περιοχές έχουν οριστεί ως Τόποι Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ) σύμφωνα με την Οδηγία των Οικοτόπων (Οδηγία 92/43/ΕΟΚ) και 207 έχουν χαρακτηριστεί ως Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) σύμφωνα με την Οδηγία για τα πτηνά (Οδηγία 79/409/ΕΟΚ, όπως κωδικοποιήθηκε με την Οδηγία 2009/147/ΕΚ). Οι δύο κατηγορίες περιοχών παρουσιάζουν μεταξύ τους επικαλύψεις. Στις περιοχές του δικτύου Natura 2000 ανήκουν για παράδειγμα το Δέλτα του Έβρου, του Αξιού, οι εκβολές του Στρυμόνα, η λίμνη Δοϊράνη, η λίμνη Κερκίνη, ο Όλυμπος, ο Παρνασσός, η Πάρνηθα, η Βάλια Κάλντα, ο Εθνικός δρυμός των Πρεσπών, το θαλάσσιο πάρκο Αλοννήσου, η Ανατολική Σκόπελος, ο κόλπος της Καλλονής στη Λέσβο, η Τήλος, η ευρύτερη περιοχή της πόλης των Ιωαννίνων, το οροπέδιο Λασιθίου κλπ. Η συνολική επιφάνεια του δικτύου Natura 2000 στην ξηρά ανέρχεται σε 36.000 km² περίπου και καλύπτει 27,3% της χερσαίας έκτασης της Ελλάδας. Το θαλάσσιο τμήμα του δικτύου Natura 2000 στην Ελλάδα καταλαμβάνει 23.000 km² περίπου που αντιστοιχεί περίπου στο 20% της θαλάσσιας έκτασης της Ελλάδας. Η εθνική διαδικασία χαρακτηρισμού των ελληνικών Τόπων Κοινοτικής Σημασίας ως Ειδικών Ζωνών Διατήρησης (ΕΖΔ) ξεκίνησε με τον νόμο 3937/2011.

2. Η βασική στοχοθεσία της οδηγίας 92/43/ΕΚ για το δίκτυο Natura 2000, είναι «να συμβάλει στην προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, με την διατήρηση των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών όπου εφαρμόζεται η συνθήκη. Υφίσταται δηλαδή η υποχρέωση όλα τα μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία να αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης ορισμένων οικοτόπων και ειδών «σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης». Συνάμα, υφίσταται η υποχρέωση, κατά τη λήψη των μέτρων σύμφωνα με την οδηγία, να «λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις, καθώς και οι περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες».

3. Σχετικά με την μορφή που μπορούν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης, αυτά, μπορούν να είναι «δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα...» και «ενδεχομένως ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης». Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η επιλογή των μέτρων επαφίεται στα κράτη μέλη. Η θέσπιση, δηλαδή, σχεδίων διαχείρισης δεν είναι υποχρεωτική, αλλά αρκεί να ληφθούν τα μέτρα που απαιτούνται από την οδηγία για τους οικοτόπους με σκοπό την υλοποίηση

του κανονιστικού περιεχομένου της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για την προστασία του δικτύου Natura Ως γνωστόν, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέξουν το κατάλληλο νομοθέτημα, (προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση ή τυπικός νόμος), με το οποίο επιθυμούν να εφαρμόσουν τα μέτρα, υπό την προϋπόθεση ότι με τα μέτρα αυτά επιτυγχάνονται τα αποτελέσματα της οδηγίας.

4. Ως γνωστόν, η κοινοτική οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με την ΚΥΑ 33318/30281/28.12.1998 «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας». Παράλληλα, ισχύει το άρθρο 21 του ν. 1650/1986 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 47 του ν. 4685/2020. Στόχος των νομοθετημάτων αυτών είναι η θέσπιση κατάλληλης διαδικασίας εκπόνησης για τη λήψη αναγκαίων μέτρων για την προστασία των οικοτόπων.

Ήδη από το 2019 εκπονούνται ειδικές περιβαλλοντικές μελέτες για 23 ομάδες περιοχών για τις οποίες καθορίζονται χρήσεις γης σε κάθε ζώνη. Στη συνέχεια, λαμβάνοντας υπόψη τα σχέδια διαχείρισής τους, στα οποία καταγράφεται η κατανομή, η πληθυσμιακή κατάσταση των ειδών ή του τύπου του οικοτόπου, οι απειλές που δέχεται και οι απαραίτητες δράσεις και μέτρα για την επίτευξη των στόχων (άρθρο 2 της ΥΑ 104707/2518/9.11.2020 Β' 4924 για τις προδιαγραφές των σχεδίων δράσεις) και με βάση την ειδική περιβαλλοντική μελέτη καθώς και τη γνώμη της επιτροπής ΦΥΣΗ 2000, εκδίδεται προεδρικό διάταγμα με πρόταση του ΥΠΕΝ με το οποίο χαρακτηρίζονται οι περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας και των εθνικών πάρκων που συμπεριλαμβάνουν τις χρήσεις γης που θα αναπτυχθούν σε αυτές (άρθρο 21 παρ. 4 του ν. 1650/1986 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 47 παρ. 1 του ν. 4685/2020).

Περαιτέρω, με το άρθρο 44 παρ. 18 του ν. 4685/2020 προστέθηκαν τα άρθρα 14^α, 14β, 14γ, και 14δ στο π.δ. 59/2018, που προβλέπουν ένα τετράπτυχο ζωνών με σαφείς καθορισμένες χρήσεις.

Ποιες είναι αυτές οι ζώνες;

Η πρώτη ζώνη, η ζώνη απολύτου προστασίας, περιλαμβάνει κατοικία για προσωπικό ασφαλείας και εργαζομένους, οδούς κίνησης μηχανοκίνητων οχημάτων, έργα προστασίας από διάβρωση και στήριξη εδαφών και γενικά δραστηριότητες για την εξυπηρέτηση της προστασίας και βέλτιστης διαχείρισης του προστατευτέου αντικειμένου.

Στη δεύτερη ζώνη, τη ζώνη προστασίας φύσης, προβλέπονται λυόμενες και

προσωρινές κατασκευές, έργα διοίκησης, εγκαταστάσεις MMM κλπ.

Στην τρίτη ζώνη που είναι η ζώνη διατήρησης οικοτόπων και ειδών, προβλέπεται κατοικία, κοινωνική πρόνοια, εκπαίδευση, αθλητικές εγκαταστάσεις, θρησκευτικούς χώρους, πολιτιστικές εγκαταστάσεις, διοίκηση τοπικής κλίμακας, περίθαλψη, εμπορικά καταστήματα, γραφεία κλπ.

Στην τέταρτη ζώνη που είναι η ζώνη βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων, προβλέπονται όλες οι κατηγορίες ειδικών χρήσεων γης, εκτός από: τις βιοτεχνικές και τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις χαμηλής όχλησης, πίστες αγώνων αυτοκινήτων και μοτοποδηλάτων. Αν οι προστατευόμενες περιοχές είναι εκτός σχεδίου απαγορεύονται επίσης οι μεγάλες αθλητικές εγκαταστάσεις, οι χώροι συνάθροισης κοινού, τα συνεδριακά και εκθεσιακά κέντρα, τα εμπορικά κέντρα, τα αεροδρόμια, οι χώροι επεξεργασίας, αποθήκευσης και διάθεσης στερών αποβλήτων χώρος επεξεργασίας διάθεσης στερεών τοξικών αποβλήτων, οι εγκαταστάσεις οχημάτων τέλους κύκλου ζωής, οι ιππόδρομοι, τα καζίνο και οι χώροι διεξαγωγής τεχνικών ψυχαγωγικών και τεχνικών παιγνίων.

Από την παραπάνω παράθεση των δραστηριοτήτων συνάγεται ότι στο τετράπτυχο των ζωνών αυτών δεν καθορίζονται μόνο χρήσεις γης αλλά και εγκαταστάσεις.

5. Η θεωρία, υιοθέτησε την εννοιολογική αποσαφήνιση μιας σειράς νομοθετικών ρυθμίσεων και ως χρήση γης σε μία πόλη εκλαμβάνεται η λειτουργική αξιοποίηση του εδάφους ως αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας. Οι χρήσεις γης διαφοροποιούνται από τις εγκαταστάσεις που αποτυπώνονται σε όλες τις ζώνες του τετραπύχου του άρθρου 14^α έως 14δ του π.δ. 59/2018 όπως είναι τα εγγειοβελτιωτικά έργα, τα πάρκα κεραιών, οι τηλεπικοινωνίες ή οι πάσης φύσεως εγκαταστάσεις σταθμών μέτρησης, ρύπανσης, θορύβου ή κάθε συστήματος άντλησης και αποθήκευσης νερού. Με δυο λόγια, νέες εγκαταστάσεις γεννιούνται συνεχώς στο βαθμό που αυτές συναρτώνται με την τεχνολογική εξέλιξη. Ωστόσο, η μάχη του κάθε νομοθετήματος που περιλαμβάνει εγκαταστάσεις (όπως για παράδειγμα τα άρθρα 14^α, 14β, 14γ και 14δ του π.δ. 59/2018) αντί για χρήσεις γης είτε για τον πολεοδομικό σχεδιασμό είτε για τις περιοχές Natura, θα είναι άνιση απέναντι στην τεχνολογική εξέλιξη. Διότι, μια εξειδικευμένη εγκατάσταση στοχεύει στην πραγμάτωση μίας πολύ συγκεκριμένης δραστηριότητας όπως ο εξοπλισμός και οι κατασκευές για την αισθητική αναβάθμιση των περιοχών Natura, ή οι εγκαταστάσεις σταθμών μέτρησης πάσης φύσεως. Αυτή η εξατομικευμένη ειδική εγκατάσταση ακυρώνεται όταν η εξελισσόμενη τεχνολογία συνεχώς την καθιστά απαρχαιωμένη. Επομένως, γεννιούνται ζητήματα νοηματικής σαφήνειας αυτής της εξειδικευμένης εγκατάστασης, όταν η οικονομική, κοινωνική και τεχνολογική εξέλιξη καλείται να λειτουργήσει πέρα και έξω από το περιορισμένο εύρος της εγκατάστασης. Βέβαια, η συμπερίληψη εγκαταστάσεως στις χρήσεις γης αποτυπώνει και την αδυναμία της δημόσιας

διοίκησης να λειτουργήσει με νομοθετήματα που περιέχουν όρους γενικούς και αφηρημένους. Συνήθως η Δημόσια Διοίκηση πιέζει τον κανονιστικό ή τυπικό νομοθέτη για τη θεσμοθέτηση εξειδικευμένων όρων όπως οι εγκαταστάσεις, προκειμένου να μην αναλάβει είτε καμία πρωτοβουλία - ιδιαίτερα σε ζητήματα που είναι σύγχρονα και δεν τα έχει αντιμετωπίσει -, είτε να δικαιολογήσει τη δικιά της ανασφάλεια. Διότι η χρήση γης έχει από τη φύση της ένα γενικό χαρακτήρα ανάπτυξης στον οποίο μπορεί να επιτρέπονται ή να απαγορεύονται μία ή πολλές εγκαταστάσεις.

Θα πρέπει να υπενθυμιστεί, ότι μια χρήση γης δεν μπορεί να έχει εκ των προτέρων ένα σαφώς περιορισμένο χώρο ανάπτυξης όπως μία εγκατάσταση, αλλά η χρήση γης καθορίζεται κατ' εξαίρεση σε περιορισμένο χώρο, όπως είναι οι σημειακές τροποποιήσεις. Κυρίως η χρήση εξαπλώνεται σε ένα ή πολλά οικοδομικά τετράγωνα κατά τη διακριτική ευχέρεια του μελετητή και με τη συνδρομή όλων των συμμετεχόντων στην εκπόνηση ενός σχεδιασμού.

Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι οι δραστηριότητες που καταγράφονται στις τέσσερις ζώνες των περιοχών Natura, όπως τα έργα πρόληψης αντιμετώπισης των υπόγειων υδάτων, έργα που αφορούν τη βελτίωση ή εγκατάσταση υδατοαποθεμάτων, έργα για τα ΑΜΕΑ, ρυθμίζονται είτε από ειδικά νομοθετήματα για τη δόμηση, όπως ο ΝΟΚ, ο Κτιριοδομικός Κανονισμός, είτε από το Ειδικό Χωροταξικό για τις ΑΠΕ.

Χρήσεις γης δεν είναι ούτε οι γωνιές ανακύκλωσης που διέπονται από σαφώς καθορισμένο πλαίσιο όπως η ΚΥΑ 18485/26.4.2017 ΦΕΚ Β' 1412, ούτε τα πράσινα σημεία. Χρήσεις γης δεν είναι ούτε οι εγκαταστάσεις μονάδων αφαλάτωσης αλλά είναι υποδομές στο βαθμό που συμβάλλουν στην ανακύκλωση ή στην υδροδότηση μιας συγκεκριμένης περιοχής.

Εν κατακλείδι, ο συγκερασμός χρήσεων γης, εγκαταστάσεων και υποδομών ενδέχεται να δημιουργήσει προσκόμματα στην αποτελεσματική προστασία των περιοχών Natura 2000 όταν προστίθεται στο νομοθέτημα για τις χρήσεις γης Natura είτε σε ένα αυτοτελές ρυθμιστικό πλαίσιο όπως είναι η υπουργική απόφαση για τις γωνιές ανακύκλωσης, είτε σε ένα επάλληλο εξειδικευμένο νομοθετικό πλαίσιο που αφορά ένα συναφές αλλά τελείως διαφορετικό αντικείμενο, όπως για παράδειγμα, η δασική νομοθεσία. Τούτο διότι, το δάσος διαμορφώνεται με φυσικό τρόπο, ανεξάρτητα από ανθρώπινες παρεμβάσεις, ενώ οι χρήσεις γης προϋποθέτουν εξ ορισμού την ανάπτυξη τους με την ανθρώπινη παρέμβαση. Εξάλλου, οι δασικές εκτάσεις και τα δάση έχουν ένα κατεξοχήν σαφή και ορισμένο πλαίσιο απαγόρευσης επέμβασης, όπως ρητά επιτάσσεται από το άρθρο 117 παρ. 3 και το άρθρο 24 του Συντάγματος.

6. Κύριος στόχος των περιοχών Natura 2000 που επιδιώκεται με την ειδική περιβαλλοντική μελέτη είναι η θέσπιση τέτοιων χρήσεων που θα διατηρούν τη

συνεκτικότητα του ευπαθούς αυτού οικοσυστήματος.

Ωστόσο, η θέσπιση δηλαδή χρήσεων με βάση την τέταρτη κατηγορία στην οποία επιτρέπονται κατεξοχήν όλες οι χρήσεις εκτός από (23) Βιοτεχνικές και βιομηχανικές εγκαταστάσεις υψηλής όχλησης, (43) Πίστες αγώνων αυτοκινήτων και μοτοποδηλάτων καθώς και οι μεγάλες αθλητικές εγκαταστάσεις, οι χώροι συνάθροισης κοινού, τα εμπορικά κέντρα, τα αεροδρόμια, τα καζίνο κλπ σε περίπτωση που ο προστατευόμενες περιοχές είναι εκτός σχεδίου Natura μπορεί να θέσει σε αμφιβολία το ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον της κάθε Natura και να παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά της. Όταν μάλιστα προβλέπεται χρήση γης όπως η κατοικία που στη χώρα μας έχει μία ανέλεγκτη κυριαρχία και αχαλίνωτη επέκταση στον εξωαστικό χώρο, τότε ενδέχεται να διεμβολιστεί ο κύριος στόχος που επιδιώκεται με την ειδική περιβαλλοντική μελέτη, δηλαδή η προστασία ολόκληρου του οικοσυστήματος της Natura 2000.

7. Μήπως οι χρήσεις γης αποτελούν το καθοριστικό κριτήριο για την προστασία της κάθε περιοχής Natura; Αναμφίβολα στο παραπάνω ερώτημα δεν μπορεί παρά να είναι θετική. Ως εκ τούτου, η ευθύνη του περιβαλλοντολόγου που θα επιλέξει τις χρήσεις γης είναι ιδιαίτερα κρίσιμη στο βαθμό που η κάθε επιλογή του θα έχει επιπτώσεις στην ποικιλία των ειδών των φυσικών οικοτόπων, της διαφύλαξης της βιοποικιλότητας και της οικολογικής ισορροπίας της κάθε περιοχής. Πάντως, ο προσδιορισμός των επιλογών των χρήσεων από τον περιβαλλοντολόγο, όποιος κι αν είναι αυτός, θα προβληματίζει τον πολεοδόμο στο βαθμό που θα πρέπει να εντάξει τη συγκεκριμένη περιοχή στο Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο ή στο Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο. Ο πολεοδόμος δηλαδή κατά την εκπόνηση του ΤΠΣ ή του ΕΠΣ θα έρθει αντιμέτωπος με θεμελιώδεις τελικά πολεοδομικές επιλογές του περιβαλλοντολόγου που έχουν προκριθεί με διαφορετικές προτεραιότητες και αρχές από αυτές που προκρίνει συνήθως ο πολεοδόμος.

8. Ποιες αρχές οφείλει να λάβει υπόψη του ένας περιβαλλοντολόγος που εκπονεί μια ειδική περιβαλλοντική μελέτη;

A) την αρχή της επίτευξης ικανοποιητικής κατάστασης: Η επίτευξη της ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης αποτελεί το συνολικό στόχο που διέπει το ενωσιακό δίκαιο για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας, με την καθοριστική συμβολή της στην προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας και την μακροπρόθεσμη επιβίωσή τους σε ολόκληρη την περιοχή της φυσικής κατανομής τους εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

B) την αρχή της οικολογικής συνοχής: Ο όρος «ακεραιότητα του τόπου», σχετίζεται με τους στόχους διατήρησης του προστατευόμενου τόπου, και την διατήρηση όλων των ειδικών περιβαλλοντικών του χαρακτηριστικών, τόσο μεμονωμένων, όσο και εν

συνόλω, τα οποία επιτάσσουν την ιδιαίτερη μεταχείριση και προστασία του. Η «ακεραιότητα του τόπου» μπορεί πρακτικά να οριστεί ως το συνεκτικό σύνολο της οικολογικής δομής, της λειτουργίας και των οικολογικών διεργασιών του τόπου, σε όλη την έκτασή του, που επιτρέπει στον τόπο να διατηρεί τους οικοτόπους, το σύμπλεγμα οικοτόπων ή τους πληθυσμούς των ειδών βάσει των οποίων χαρακτηρίστηκε ο τόπος. Λόγω της ευρύτητας της έννοιας της ακεραιότητας του τόπου, αυτή ερμηνεύεται πάντα σε αναφορά με την έννοια της «ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης».

Γ) την αρχή της καλής γνώσης και επιτήρησης: Πρέπει να θεσπίζεται ένα σύστημα καταγραφής προστατευόμενων ειδών, αλλαγών και ελέγχου παραβιάσεων των διατάξεων περί προστασίας της βιοποικιλότητας, ως και δημοσίευσης των δεδομένων αυτών. Εξάλλου, προκειμένου η εκτίμηση που θα διενεργηθεί να είναι η δέουσα, όπως απαιτείται από την οδηγία για τους οικοτόπους, θα πρέπει οι πληροφορίες και τα δεδομένα στα οποία αυτή βασίζεται να είναι απολύτως αξιόπιστα και επικαιροποιημένα.

9. Οι παραπάνω αναφερθείσες αρχές διαμορφώθηκαν με κριτήριο την προστασία του περιβάλλοντος και απευθύνονται ευνόητα στον περιβαλλοντολόγο κατά την εκπόνηση της ΕΠΜ. Δηλαδή η θέσπιση των χρήσεων ανεξαρτήτως της ζώνης στην οποία εμπεριέχονται έχει αποκλειστικά και μόνο στόχο την πλέον ορθολογική και αποτελεσματική προστασία μιας περιοχής Natura. Έτσι, το σύνολο των ειδικών χρήσεων που συναπαρτίζουν κάθε ζώνη συνθέτουν ή θα έπρεπε ορθότερα να συνθέτουν το ανώτατο όριο αντοχής των πολεοδομικών εντάσεων περιβαλλοντικών προσφορών και ρύπων καθώς και συγκοινωνιακών φόρτων που η κάθε ζώνη μπορεί να ανεχθεί. Διότι κάθε ζώνη των άρθρων 14^α, 14^β, 14^γ και 14^δ του πδ. 59/2018 όπως και κάθε γενική κατηγορία χρήσεων γης έχει ή όφειλε να έχει σε κάθε περίπτωση μία ιεραρχημένη τυπολογική ταξινόμηση ομοιογενών ή συγγενών δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται σε μία ενιαία γεωγραφική υπόσταση και αποκτούν ένα μοναδιαίο μέγεθος. Πάντως μέχρι σήμερα δεν υπάρχουν οι κατευθυντήριες εκείνες γραμμές ή το νομοθετικό πλαίσιο που να θεσπίζουν για τους περιβαλλοντολόγους που εκπονούν μία ειδική περιβαλλοντική μελέτη τα κατάλληλα εκείνα κριτήρια για την επιλογή των χρήσεων έτσι ώστε να διατηρηθεί η φέρουσα ικανότητα της κάθε ζώνης. Διερωτώμαι αν η θέσπιση ενός πλαφόν δηλαδή ενός ανωτάτου αριθμού για μια χρήση θα συνέδραμε στην αποτελεσματική συνεκτικότητα της κάθε ζώνης Natura και στην αποφυγή καταχρηστικών επιλογών του περιβαλλοντολόγου. Αβλεψίες ή λάθος πολεοδομικές επιλογές του περιβαλλοντολόγου ως προς τις χρήσεις γης κατά την εκπόνηση μιας ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης σήμερα, υποθηκεύουν την μελλοντική προστασία της Natura στο βαθμό που μπορούν να επιφέρουν ανεπανόρθωτη βλάβη στις αργόσυρτες φυσικές διεργασίες που συντελούνται σε μια περιοχή Natura. Διότι το κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα μιας περιοχής Natura καθώς και των χρήσεων που θα αναπτυχθούν σε αυτή, είναι ο αργόσυρτος χαρακτήρας που αποτελεί τον ιδιαίτερο

συνεκτικό ιστό της, καθορίζει τη φέρουσα ικανότητά της και προσδιορίζει τα όρια της προστασίας της περιοχής Natura.

10. Αντίθετα, με αυτόν τον αργόσυρτο χαρακτήρα, οι αστικές χρήσεις γης, διέπονται από μία δυναμική θεώρηση με κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμά τους την οικονομική και κοινωνική εξέλιξη. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι Λαχανόκηποι και τα Λαδάδικα στη Θεσσαλονίκη, οι Αμπελόκηποι, το Μεταξουργείο και η Νεάπολη στην Αθήνα.

Η χρήση του εδάφους δεν καθορίζεται μόνο από την ιστορικότητα του χώρου, αλλά καίρια είναι η δυναμική εξισορρόπηση ή όχι που εκφράζει εκάστοτε ο προσδιοριζόμενος χώρος, ο οποίος υποδέχεται τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες και συνθήκες.

Η ερμηνευτική αυτή ανανοηματοδότηση της χρήσης γης θεμελιώνεται έμπρακτα στο γεγονός ότι η παλέτα των χρήσεων γης σε μια πόλη αναδιοργανώνεται δυναμικά με την είσοδο νέων χρήσεων που επιβάλλονται και καθιερώνονται, ενώ άλλες χρήσεις επιβιώνουν οριακά ή εξαφανίζονται.

Για παράδειγμα, μέχρι να ξεσπάσει η οικονομική κρίση της δεκαετίας 2010-2020 τα ενεχυροδανειστήρια ήταν εγκατεστημένα σε λίγες σχετικά πόλεις στην Ελλάδα και κυρίως στην περιοχή της Ομόνοιας στην Αθήνα. Καθόλη τη διάρκεια της κρίσης αναπτύχθηκαν ενεχυροδανειστήρια σε όλες τις πόλεις της Ελλάδος και σε όλες σχεδόν της γειτονιές της Αθήνας. Περαιτέρω η πανδημία έφερε τεράστιες αλλαγές στην οργάνωση και τη λειτουργία των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος όπως, εστιατόρια, καφέ, μπαρ κλπ. Δεν νοείται πλέον κατάσταση υγειονομικού ενδιαφέροντος χωρίς take away που θα προμηθεύει σε όλους τους πελάτες του τα παραγόμενα προϊόντα.

Σε κάθε περίπτωση, όσον αφορά τις Natura, ο περιβαλλοντολόγος οφείλει κατά τη σύνταξη της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης να τηρήσει τη θεμελιώδη αρχή που διέπει κάθε επιλογή του πολεοδόμου κατά την εκπόνηση ενός σχεδιασμού, που δεν είναι άλλη από την αρχή της τυποποίησης. Όπως στις αστικές γενικές χρήσεις γης (αμιγής, γενική κατοικία), έτσι και στις 4 ζώνες των άρθρων 14^α έως 14δ του π.δ. 59/2018, πρέπει να αποτρέπεται η ανάμειξη ή η νόθευση των χρήσεων δηλαδή η προσθήκη χρήσεων από τη μία ζώνη στην άλλη.

Η ανάμειξη ή νόθευση και εν τέλει η αλλοίωση της φυσιογνωμίας της κάθε ζώνης επέρχεται όταν προστίθενται ή αφαιρούνται ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες, α) είτε ως διεύρυνση/ επέκταση που οδηγεί στην ανάμειξη ανομοιογενών χρήσεων, β) είτε ως υπέρμετρος περιορισμός ή συρρίκνωση.

Η απαγόρευση ανάμειξης ανομοιογενών χρήσεων που απαντάται στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, και ως επέκταση ή διεύρυνση, οδηγεί κατά τη νομολογία αναπόφευκτα στην επιδείνωση ή χειροτέρευση ή στην υποβάθμιση της υφιστάμενης περιοχής ή του σχεδιασμού.

Η «επιδείνωση» συνιστά αόριστη έννοια που το περιεχόμενό της εξειδικεύεται *in concreto* από το δικαστή. Στο πλαίσιο αυτό, ο διοικητικός δικαστής κρίνει τη στάθμιση της Διοίκησης να αξιολογεί τα εκάστοτε δεδομένα μιας υπόθεσης και να προβαίνει σε τεκμηριωμένη επιλογή της προσφορότερης λύσης που δεν θα επιδεινώνει το αστικό περιβάλλον.

Η κλασική περίπτωση τροποποίησης επί το δυσμενέστερο είναι η προσθήκη σε περιοχή όπου ισχύει συγκεκριμένη κατηγορία χρήσεων γης, μίας ή και περισσότερων από τις καταρχήν επιτρεπόμενες χρήσεις άλλης γενικής κατηγορίας. Για παράδειγμα, όταν η χρήση αμιγούς κατοικίας νοθεύεται με χρήσεις μη συμβατές προς αυτήν (π.χ. με χρήσεις περιθάλψεως, εργαστηρίων σύγχρονης τεχνολογίας, επαγγελματικών εργαστηρίων χαμηλής όχλησης, γραφείων, εστιατορίων, εμπορικών καταστημάτων, ξενοδοχείων, συνεργείων, κτιρίων - γηπέδων στάθμευσης), καθίσταται πράγματι, έστω κι αν δεν κατονομάζεται έτσι, περιοχή άλλης γενικής κατηγορίας χρήσεων γης, όπως χρήση γενικής κατοικίας, τοπικού κέντρου ή τουρισμού - αναψυχής.

11. Στην πραγματικότητα εάν ένας περιβαλλοντολόγος επιλέγει εγκαταστάσεις, χρήσεις γης και υποδομές από διαφορετικές ζώνες, τότε ανατρέπει την ισορροπία του ποιοτικού και ποσοτικού χαρακτήρα που συνθέτει κάθε ζώνη και καταστρατηγεί με αυτόν τον τρόπο την αρχή της τυποποίησης. Σήμερα που εκκινεί η εκπόνηση του ΤΠΣ και συνεχίζεται του ΕΠΣ πώς θα αντιμετωπίσει ένας πολεοδόμος την επιλογή των χρήσεων γης του περιβαλλοντολόγου στην ΕΠΜ και ειδικότερα στις δύο τελευταίες ζώνες που έχουν ιδιαίτερα μεγάλη ένταση;

Από τις σκέψεις που προηγήθηκαν, με βάση την αρχή της τυποποίησης, δεν μπορεί κανείς δηλαδή να προσθέσει καμία χρήση διότι αυτή θα οδηγούσε σε ανάμειξη ή τη νόθευση των χρήσεων και θα καταστρατηγούσε την αρχή της τυποποίησης. Τούτου εξάλλου συνάγεται από την γραμματική προσέγγιση όλων των περιπτώσεων 14^α έως 14δ του π.δ. 59/2018 που ρητά προβλέπουν ότι «επιτρέπονται μόνο ορισμένες / ή και όλες από τις ειδικές κατηγορίες χρήσεων» που περιλαμβάνονται σε κάθε ζώνη. Μπορεί ωστόσο ο πολεοδόμος να αφαιρέσει χρήσεις γης από την ΕΠΜ κατά την εκπόνηση του ΤΠΣ όταν συμπεριλαμβάνεται σε αυτό μια περιοχή Natura; Βεβαίως, αρκεί να μην διαταράσσεται η συνεκτικότητα και η προστασία της περιοχής Natura. Έτσι, η κρίση και η αξιολόγηση για την βλάβη ή όχι κατά την αφαίρεση μιας χρήσης από την ΕΠΜ οφείλει να θεμελιώνεται σε ειδική τεχνική μελέτη που θα εκπονείται από τον πολεοδόμο.

12. Η νομολογία σε συμφωνία με τη θεωρία, δέχονται ότι η κάμψη της απαγόρευσης επιδείνωσης των χρήσεων γης είναι επιτρεπτή, εφόσον η επιδείνωση αυτή είναι απολύτως αναγκαία για την περιφρούρηση άλλων υπέρτερων αγαθών και αυτή θεμελιώνεται σε ειδική τεχνική μελέτη «που τεκμηριώνει με επάρκεια την επίμαχη μεταβολή σε σχέση με την ανάγκη πολεοδομικής φύσης που τη δικαιολογεί και αξιολογεί συνθετικά τα συνολικά πραγματικά δεδομένα και αποβλέπει στη λειτουργικότητα του συγκεκριμένου οικισμού. Η απουσία ειδικής τεχνικής μελέτης δεν αναπληρώνεται από άλλα στοιχεία όπως γνωμοδοτήσεις υπηρεσιών της Διοίκησης που δεν περιέχουν την απαραίτητη συνολική αξιολόγηση των πραγματικών πολεοδομικών συνθηκών της πολεοδομικής ενότητας.

Υπ' αυτή την εκδοχή, η τεχνική έκθεση αποτελεί μια τεχνική αιτιολογία και συνιστά μια *sine qua non* διαδικαστική εγγύηση των τροποποιήσεων που επιχειρούνται σε μία ΕΠΜ από τον πολεοδόμο κατά την εκπόνηση ενός πολεοδομικού σχεδιασμού, άσχετα από το αν είναι ΤΠΣ ή ΕΠΣ. Η τεχνική αυτή αιτιολογία που θα εκπονεί ο πολεοδόμος οφείλει να περιλαμβάνει όλα εκείνα τα στοιχεία που συνθέτουν το νοηματικό περιεχόμενο της ειδικής και πλήρους αιτιολογίας, δηλαδή επεξεργασία πραγματικών δεδομένων και ορθή και τεκμηριωμένη κρίση με τις πλέον λεπτομερείς και εξειδικευμένες αξιολογήσεις για την αφαίρεση χρήσεων που προσδιόρισε ο περιβαλλοντολόγος στην ΕΠΜ.

13. Τέλος, το ερώτημα που εγείρεται για περαιτέρω συζήτηση, είναι μήπως για την εκπόνηση των ΕΠΜ στις Natura εκτός από τους περιβαλλοντολόγους κατά τον προσδιορισμό των χρήσεων γης μπορούν ή πρέπει να συμμετέχουν και οι πολεοδόμοι; Μήπως η συμμετοχή των πολεοδόμων κατά την εκπόνηση της ΕΠΜ είναι χρήσιμη και αναγκαία έτσι ώστε να μην δεσμεύονται οι επιλογές του πολεοδόμου για την περιοχή Natura όσο και για τον περιβάλλοντα χώρο που εμπίπτει στο ΤΠΣ ή ΕΠΣ, στον οποίο ο πολεοδόμος έχει την αποκλειστική ευθύνη; Θυμίζω σε αυτό το σημείο την αρχή της διαδημοτικής συνεργασίας, η οποία επιβάλλει η πρόσδωση χρήσεων σε μία περιοχή και οι δραστηριότητες και οι εγκαταστάσεις που θα αναπτυχθούν σε αυτήν να μην επιφέρουν επιπτώσεις σε μια γειτονική περιοχή που στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι το ΤΠΣ ή το ΕΠΣ.

Το κείμενο αποτελεί Μάθημα στο Μεταπτυχιακό του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, επ' ευκαιρία της έκδοσης του βιβλίου: «Οι χρήσεις γης».