

Αθήνα, 12 Ιουλίου 2021

Αρ. Πρωτ.: 12

Προς: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
Γενικός Γραμματέας Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος
κ. **Ευθ. Μπακογιάννης**
e-mail: gramchora@ypen.gr

Κοιν.: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
1) Υπουργός, κ. **Κ. Σκρέκας**
e-mail: secmin@ypen.gr
2) Υφυπουργός Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος, κ. **Ν. Ταγαράς**
e-mail: secdepmin.per@ypen.gr

ΘΕΜΑ: Γνωμοδότηση ΣΕΜΠΧΠΑ επί του Σχεδίου ΥΑ για τις "Τεχνικές προδιαγραφές εκπόνησης μελετών για τον καθορισμό Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή δόμησης (Ζ.Υ.Σ.) του άρθρου 72 του ν. 4495/2017".

Αξιότιμε κύριε Γενικέ,

Στις 30/6/2021 τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση το Σχέδιο Υ.Α. για τις Τεχνικές προδιαγραφές εκπόνησης μελετών για τον καθορισμό Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή δόμησης (Ζ.Υ.Σ.) του άρθρου 72 του Ν. 4495/2017, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 74 του Ν. 4759/2020 (Α' 245). Οι νέες προδιαγραφές έρχονται να αντικαταστήσουν τις προδιαγραφές εκπόνησης μελετών για τον καθορισμό Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή δόμησης (Ζ.Υ.Σ.) του άρθρου 4 του Ν. 3044/2002, όπως δημοσιεύτηκαν με την από 28.07.2016 ΥΑ (ΦΕΚ 2435/Β).

Όπως επισημαίνεται και στο κείμενο του σχεδίου ΥΑ, η μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης (Μ.Σ.Δ.) αποτελεί ένα εξαιρετικής σημασίας πολεοδομικό εργαλείο. Ωστόσο παρ' ότι ο θεσμός της ΜΣΔ εισήχθη για πρώτη φορά με τον Ν. 880/1979 με πλήθος νομικών τροποποιήσεων στη συνέχεια, δεν έτυχε ευρείας εφαρμογής διότι διατάξεις του κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το ΣτΕ. Με τον πρόσφατο Ν. 4759/2020 επιχειρείται η αντιμετώπιση των θεμάτων που είχαν ανακύψει διαχρονικά και οι νέες τεχνικές προδιαγραφές έρχονται να διευκρινίσουν τη διαδικασία για την εκπόνηση των μελετών ΖΥΣ.

Οι υπό διαβούλευση τεχνικές προδιαγραφές αφορούν τη διαδικασία εκπόνησης των ειδικών πολεοδομικών μελετών που θα καθορίσουν τις ΖΥΣ και εφαρμόζονται όταν: α) αυτές εκπονούνται αυτοτελώς και ανεξάρτητα από τις μελέτες ΤΠΣ ή ΕΠΣ (άρθρα 7 & 8 του Ν. 4447/2016 όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 10 & 11 του Ν. 4759/2020), είτε β) στην περίπτωση που η διερεύνηση και η πρόταση καθορισμού ΖΥΣ περιλαμβάνεται στο μελετητικό αντικείμενο εκπονούμενου ΤΠΣ ή ΕΠΣ, οπότε τότε οι οριζόμενες προδιαγραφές ενσωματώνονται στη μελέτη του ΤΠΣ ή ΕΠΣ.

Είναι ξεκάθαρο, πως για να οριστούν ζώνες υποδοχής συντελεστή, σύμφωνα με την κείμενη πολεοδομική νομοθεσία, πρέπει να τροποποιηθεί το πολεοδομικό καθεστώς μιας περιοχής (υπερκείμενος πολεοδομικός σχεδιασμός). Είτε μέσω της εκπόνησης τοπικών πολεοδομικών σχεδίων, είτε μέσω της έγκρισης προεδρικού διατάγματος, έπειτα από αίτημα του δήμου, της περιφέρειας ή του ΥΠΕΝ, την εκπόνηση στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και μελέτης για τη Ζώνη Υποδοχής Συντελεστή.

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινιστεί πως τα ΤΠΣ/ΕΠΣ έχουν ρυθμιστικό χαρακτήρα και στο πλαίσιο τους μπορεί να καθορίζονται εκτός των άλλων και περιοχές ΖΥΣ. Παράλληλα, οι κανονιστικές ρυθμίσεις των ΤΠΣ/ΕΠΣ εξειδικεύονται στο κατώτερο επίπεδο σχεδιασμού (Πολεοδομική μελέτη και πλέον Ρυμοτομικό Σχέδιο Εφαρμογής (ΡΣΕ)). Συνεπώς η πολεοδομική μελέτη καθορισμού μιας ΖΥΣ δεν θα πρέπει να συγχέεται με τον καθορισμό μιας ζώνης υποδοχής συντελεστή. Είναι δύο διακριτές διαδικασίες (π.χ. η πολεοδομική μελέτη απαιτεί αναλυτικό κτηματογραφικό υπόβαθρο το οποίο δεν είναι διαθέσιμο σε ένα ΤΠΣ), όπως αναλυτικότερα εκθέτουμε στη συνέχεια.

Προκύπτει δηλαδή, ένα βασικό στοιχείο προβληματισμού, το οποίο έχουμε ήδη επισημάνει και στη γνωμοδότησή μας για τις τεχνικές προδιαγραφές των ΤΠΣ (βλ. υπ' αριθμ. 11/07.07.2021 επιστολή μας, παρ. Ι. Επί της Αρχής- Σημεία Α & Β). Ειδικότερα, δεν είναι κατανοητό πώς θα ενσωματωθούν οι **πολεοδομικές μελέτες ΖΥΣ** σε ένα ΤΠΣ, μαζί με ένα πλήθος άλλων παράλληλων μελετών και εκθέσεων, και τις συνέπειες που αυτό ενδέχεται να έχει στην έγκαιρη ολοκλήρωσή τους και στην ποιότητά τους, με δεδομένες μάλιστα τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν διαχρονικά οι προσπάθειες για τη λειτουργία του θεσμού της ΜΣΔ. Το περιεχόμενο των οικείων μελετών, όπως περιγράφεται στις υπό διαβούλευση προδιαγραφές, που περιλαμβάνει εξαντλητική ανάλυση στοιχείων, δεδομένων και λεπτομέρεια, οδηγεί στη διαπίστωση ότι θα έπρεπε να εκπονούνται αυτοτελώς. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από τις πρόσφατες ρυθμίσεις του άρθρου 14 του Ν. 4759/2020, στο οποίο προβλέφθηκαν διακριτά προγράμματα πολεοδομικού σχεδιασμού αφενός για την εκπόνηση των τοπικών και ειδικών πολεοδομικών σχεδίων και αφετέρου για τις ζώνες Υποδοχής Συντελεστών Δόμησης. Επιπρόσθετα, με βάση το εγκεκριμένο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρόγραμμα Ελλάδα 2.0 για τη χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, οι συγκεκριμένες μελέτες έχουν προσδιοριστεί ως διακριτά αντικείμενα -μαζί με άλλες- στο πλαίσιο των δράσεων χωροταξικής μεταρρύθμισης.

Περαιτέρω, στο Κεφάλαιο Α4: Εναλλακτικές Προτάσεις, των υπό διαβούλευση τεχνικών προδιαγραφών, και πιο συγκεκριμένα στην παρ.1 σημείο γ., αναγράφεται πως, «...**Η υλοποίηση της μεταφοράς θα είναι δυνατή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας πολεοδόμησης της περιοχής, με την έκδοση του σχετικού Π. Δ/γματος...**»

Γνωρίζουμε πως, «**για την πολεοδόμηση ορισμένης περιοχής απαιτείται η σύνταξη και έγκριση Ρυμοτομικού Σχεδίου Εφαρμογής, το οποίο περιλαμβάνει το Ρυμοτομικό Σχέδιο και την Πράξη Εφαρμογής.** Με τα σχέδια αυτά εξειδικεύονται, σε κλίμακα πόλης ή οικισμού ή τμημάτων αυτών ή σε ζώνες και περιοχές ειδικών χρήσεων, οι ρυθμίσεις των Τοπικών ή Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων περί χρήσεων γης και όρων δόμησης και καθορίζονται επακριβώς οι κοινόχρηστοι, κοινωφελείς και οικοδομήσιμοι χώροι της προς πολεοδόμησης περιοχής...», σύμφωνα με το άρθρο 10. παρ.1, του Ν.4447/16 (όπως ισχύει). Η έγκριση των Ρυμοτομικών Σχεδίων Εφαρμογής γίνεται με **απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης**, ύστερα από γνώμη του οικείου Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων.

Από τα ανωτέρω σημεία, προκύπτει ένας σαφής προβληματισμός, καθώς η ολοκλήρωση της διαδικασίας πολεοδόμησης συνδέεται με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος και είναι ένα ζήτημα που χρήζει άμεσης διευκρίνισης / διασαφήνισης.

Κατά τα λοιπά, εκτιμούμε ότι θα πρέπει οι ΖΥΣ, να περιλαμβάνονται και να **καθορίζονται, καταρχήν στα ΤΠΣ, στα πλαίσια όμως που ορίζει και απαιτεί η 2366/2007 Απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ¹**, η οποία αποτέλεσε «σταθμό» για την εξέλιξη της πορείας των ΖΥΣ (ειδικότερα στο σκ.13, αναγράφεται ότι «...η πρόβλεψη μεταφοράς συντελεστή δόμησης, πρέπει, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 24, παρ. 1 & 2), να ενταχθεί στο πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού...») και όχι στην εξαντλητική μορφή που ορίζονται από τις εν λόγω προδιαγραφές.

Σε δεύτερη φάση, ως αυτοτελής μελέτη και όχι στα πλαίσια ενός ΤΠΣ, θα πρέπει να εκπονείται η μελέτη για τις ΖΥΣ, σύμφωνα με τις υπόψη προδιαγραφές.

Τέλος, να σημειώσουμε πως, τα στοιχεία συλλογής του κεφαλαίου Α2, της παρ.2, θα πρέπει να συνυπολογίζονται τους ΚΧ & ΚΦ ενός ΟΤΑ, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στα άρθρα 88 και 92 του 4759/2020, ενώ θα πρέπει να διορθωθεί η παρ.3.δ του Κεφαλαίου Α4, καθόσον δεν συνάδει με τα παραπάνω αναγραφόμενα.

Ο ΣΕΜΠΧΠΑ παραμένει στη διάθεση του ΥΠΕΝ για κάθε περαιτέρω συνεργασία.

Με εκτίμηση,

Εκ μέρους του Δ.Σ.,

Η Πρόεδρος

Ο Γεν. Γραμματέας

Αιμιλία Αλεξανδροπούλου

Νικόλαος Κουκούλας

1. «Επειδή, η πρόβλεψη μεταφοράς συντελεστή δόμησης, πρέπει, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 24, παρ. 1 και 2), να ενταχθεί στο πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού....καθίσταται, επίσης, συνταγματικώς αναγκαία η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του θεσμού κατά τρόπο, ώστε να εξουδετερώνονται ή, τουλάχιστον, να περιορίζονται στο ελάχιστο οι επιπτώσεις αυτές. Ειδικότερα, οι παρεκκλίσεις από τους γενικούς όρους δόμησης, οι οποίες γίνονται διά μεταφοράς συντελεστή μπορούν να επιτραπούν μόνο σε καθορισμένες, γνωστές εκ των προτέρων στους πολίτες, ζώνες, που πρέπει να αποτυπώνονται σε διάγραμμα, το οποίο, ενόψει του κανονιστικού χαρακτήρα της πράξης καθορισμού τέτοιας ζώνης και για την ασφάλεια του δικαίου, πρέπει, για να αποκτήσει νομική υπόσταση η πράξη, να δημοσιεύεται, μαζί με αυτήν, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι αμιγώς πολεοδομικά και να αναφέρονται όχι απλώς σε συγκεκριμένα ακίνητα, αλλά στην περιοχή που υποδέχεται τον μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης, ώστε η μεταφορά να πραγματοποιείται σε περιοχή ή περιοχές που μπορούν πολεοδομικώς να τη δεχθούν. Συγκεκριμένα, οι περιοχές υποδοχής συντελεστή δόμησης πρέπει να επιλέγονται με γνώμονα τον βαθμό της οικιστικής ανάπτυξής τους, τα περιθώρια της επιβάρυνσής τους, τη θέση, τις ιδιαιτερότητες, τα χαρακτηριστικά τους, και την εν γένει φυσιογνωμία τους. Στοιχείο της ρύθμισης αυτής αποτελεί και ο καθορισμός της συνολικής επιβάρυνσης της περιοχής, στην οποία πραγματοποιείται η μεταφορά, ώστε να μην υπερβαίνει το όριο, πέρα από το οποίο αλλοιώνεται η οικιστική φυσιογνωμία της περιοχής (Σ.τ.Ε., Ολομ., 6070/1996, 1072/1994, 1073/1994 κ.ά.). Ειδικότερα δε, νόμιμα κριτήρια καθορισμού ζωνών υποδοχής συντελεστή δόμησης αποτελούν αφενός η καταλληλότητα της περιοχής, με την έννοια ιδίως ότι δεν επιτρέπεται να καταστούν ζώνες υποδοχής συντελεστή δόμησης οικισμοί ή τμήματά τους που βρίσκονται μέσα ή κοντά σε οικοσυστήματα ευπαθή ή σε περιοχές που χρειάζονται, γενικότερα, ιδιαίτερη προστασία, όπως π.χ. είναι οι ακτές, τα νησιά, τοποθεσίες ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, βιότοποι, αρχαιολογικοί χώροι, παραδοσιακοί οικισμοί και αφετέρου η φυσιογνωμία του οικισμού, αξιολογούμενη με βάση το οικοδομικό σύστημα που έχει ήδη αναπτυχθεί και τους ισχύοντες σε αυτόν όρους δόμησης και τις χρήσεις, ώστε να αποκλείεται ο καθορισμός ζώνης υποδοχής συντελεστή δόμησης σε οικισμούς, στους οποίους έχουν ήδη διαμορφωθεί ευμενείς όροι διαβίωσης, απειλούμενοι με αλλοίωση από την πραγματοποίηση σε αυτούς μεταφοράς συντελεστή δόμησης. Επίσης, πρέπει να λαμβάνεται υποχρεωτικώς υπόψη, ως μία από τις συνιστώσες της πολεοδομικής φυσιογνωμίας της περιοχής, η οικιστική πυκνότητα της περιοχής, στην οποία επιτρέπεται η μεταφορά συντελεστή δόμησης, ώστε η εφαρμογή του θεσμού να μη συνεπάγεται υπέρβαση του ορίου κορεσμού, το οποίο εκτιμάται για κάθε περιοχή, ενόψει και του ισχύοντος συντελεστή δόμησης και των οικιστικών συνθηκών που δημιουργήθηκαν με βάση τον συντελεστή αυτόν, προκειμένου να μην επιβαρύνονται περαιτέρω περιοχές, στις οποίες ισχύει ήδη υψηλός συντελεστής, αλλά και να μην επιδεινώνονται οι ευμενείς πολεοδομικές συνθήκες στις περιοχές, στις οποίες οι συνθήκες αυτές έχουν διαμορφωθεί, λόγω του ισχύοντος πολύ χαμηλού συντελεστή δόμησης.....Από τον παραπάνω κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο η μεταφορά του συντελεστή δόμησης επιτρέπεται στον ίδιο δήμο ή κοινότητα, από όπου μεταφέρεται ο συντελεστής, εξαιρούνται οι περιπτώσεις οικισμών, στους οποίους δεν είναι δυνατό να καθοριστούν ζώνες υποδοχής συντελεστή δόμησης, διότι υπάγονται σε καθεστώς ιδιαίτερης προστασίας, όπως είναι οι παραδοσιακοί και διατηρητέοι οικισμοί, στις περιπτώσεις δε αυτές η μεταφορά συντελεστή δόμησης από αυτούς τους οικισμούς μπορεί να γίνεται σε ζώνη καθοριζόμενη σε όμορους δήμους ή κοινότητες εφόσον δεν υπάρχει δυνατότητα καθορισμού τέτοιας ζώνης σε άλλον οικισμό του ίδιου δήμου ή κοινότητας (βλ.Ολομ., ΣτΕ 6070/1996)».