

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ 590/2000

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίαση της 7^{ης} Νοεμβρίου 2000.

Σύνθεση

Προεδρεύων : Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι : Δ. Λάκκας, Η. Παπαδόπουλος, Κ. Μπακάλης, Χ. Παλαιολόγου, Φ. Τάτσης, Ν. Κανιούρας.

Εισηγήτρια : Αικατερίνη Γρηγορίου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθ. Πρωτ. Ερωτήματος: υπ' αριθ. Τ/2921/7-8-2000 έγγραφο της Δ/νσεως Διοικητικού του Υπουργείου Ανάπτυξης (τομέας Τουρισμού).

Περίληψη Ερωτήματος: Προκειμένου περί περιοχής του Δήμου Μυκονίων, που έχει χαρακτηριστεί με την 2647/ΥΠΕΘΟ/538866/ΕΙΔ 135ΕΟΤ/1986 (ΦΕΚ 797 Β') απόφαση του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας ως τουριστικά κορεσμένη και, ως εκ τούτου, δεν επιτρέπεται σε αυτή η δημιουργία νέων κλινών ή η προσθήκη κλινών ή υπνοδωματίων τουριστικών καταλυμάτων, **ερωτάται** αν οι διατάξεις αυτές εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την έκδοση του Π.Δ. της 5-9-1995 (ΦΕΚ 721 Δ'), με το οποίο αναθεωρήθηκε το ρυμοτομικό σχέδιο της Χώρας Μυκόνου και στις επιτρεπόμενες για την περιοχή αυτή χρήσεις γης περιλαμβάνονται και τουριστικές εγκαταστάσεις τάξεως όχι κατώτερης της Α'.

- // -

Επί του τεθέντος ερωτήματος το Ε' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως εξής:

1. Ιστορικό

Κατά τα αναφερόμενα στο έγγραφο του ερωτήματος, στη θέση Παπά Νερό-Πηγαδάκια της Χώρας Μυκόνου Ν. Κυκλάδων, η οποία εμπίπτει αφενός μεν σε τμήμα περιοχής ελέγχου τουριστικής ανάπτυξης που χαρακτηρίζεται ως «Κορεσμένη Τουριστικά Περιοχή» με την 2647/ΥΠΕΘΟ/538866/ΕΙΔ 135ΕΟΤ/1986 (ΦΕΚ 797 Β') απόφαση του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας, αφετέρου δε στον τομέα Β' του εγκεκριμένου με το από 5-9-1995 π.δ/γμα (ΦΕΚ 721 Δ') ρυμοτομικού σχεδίου αυτής, χορηγήθηκαν από τον Ε.Ο.Τ. εγκρίσεις καταλληλότητας οικοπέδου και αρχιτεκτονικής μελέτης (υπ' αριθ. 515931 και 515930/23-2-99 έγγραφα) για την επέκταση και μετατροπή υφισταμένων κτισμάτων σε ξενοδοχείο Α' τάξης 40 κλινών. Με βάση τις εγκρίσεις αυτές εκδόθηκε η υπ' αριθ. 99/2000 άδεια οικοδομής της Νομαρχίας Κυκλάδων.

Για τη χορήγηση των ως άνω εγκρίσεων ο Ε.Ο.Τ., κατά την πάγια πρακτική του, εφάρμοσε το μεταγενέστερο της υπουργικής απόφασης διάταγμα, θεωρώντας ότι αυτή έπαυσε να ισχύει με την έκδοση του ρυμοτομικού διατάγματος που καθορίζει χρήσεις γης και επιτρέπει την ανέγερση τουριστικών εγκαταστάσεων σε περιοχή που έχει χαρακτηριστεί με αυτή τουριστικά κορεσμένη.

Μετά το από 6-3-2000 έγγραφο του Υπουργού Αιγαίου προς το Νομάρχη Κυκλάδων σχετικά με τη νομιμότητα της οικοδομικής άδειας και το από 6-3-2000 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Ε.Ο.Τ. διακόπηκαν οι οικοδομικές εργασίες προκειμένου να επανεξεταστεί το θέμα (έγγραφα 11184/1183/7-3-2000 της Δ/σης Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Ν.Α. Κυκλάδων και 755/10-3-2000 του Νομάρχη Κυκλάδων). Μετά την επανεξέταση του θέματος διαμορφώθηκαν δυο απόψεις σχετικά με τη νομιμότητα της ανωτέρω οικοδομικής άδειας. Το μν ότι το ρυμοτομικό διάταγμα της 5-9-95 δεν καταργεί την κανονιστική απόφαση που ορίζει ότι η Χώρα Μυκόνου είναι τουριστικά κορεσμένη και επομένως οι εγκριτικές πράξεις του Ε.Ο.Τ. πρέπει να ανακληθούν, το δε ότι το μεταγενέστερο ρυμοτομικό διάταγμα που ορίζει χρήσεις γης σε τουριστικά κορεσμένη περιοχή καταργεί την ως άνω απόφαση και οι εγκριτικές πράξεις του Ε.Ο.Τ. έχουν καλώς, με αντίστοιχες συνέπειες επί της οικοδομικής άδειας.

Κατόπιν αυτών ετέθη το υπό κρίση ερώτημα.

2. Το **άρθρο 7 του Ν.431/37** «περί διατάξεων αφορμών εις τον έλεγχον των ξενοδοχείων και την προστασίαν της πελατείας αυτών» ορίζει: «Αι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 9 του Α.Ν. της 12 Ιουν. 1935 «περί συστάσεως Οργανισμού Πανελληνίου Ενώσεως Τουριστικών Ξενοδοχείων» επεκτείνονται ως προς τον κορεσμόν εφ' όλης της Χώρας και δια ξενοδοχεία πάσης κατηγορίας Τουριστικών ή Λαϊκών, του Υφυπουργού Τύπου και Τουρισμού δυναμένου δι' αποφάσεώς του, μετά γνώμην την εν άρθρ. 11 εδαφ. 2 Επιτροπής να χαρακτηρίση πόλεις, λουτροπόλεις, αρχαιολογικούς τόπους, θερινάς και χειμερινάς διαμονάς ως κεκορεσμένας ξενοδοχειακώς είτε δι' απάσας τας κατηγορίας ξενοδοχείων και οικοτροφείων είτε δια τινας εξ αυτών και να υπαγορεύση την ανέγερσιν ή λειτουργίαν άλλων ξενοδοχείων και οικοτροφείων ανηκόντων εις κατηγορίας εξ ων παρουσιάζεται κορεσμός».

Οι διατάξεις της **παρ. 2 του άρθρου 9 του Α.Ν. της 12 Ιουν. 1935** έχουν ως εξής: «...Προκειμένου περί τύπων αρχαιολογικών θερινής ή χειμερινής διαμονής και λουτροπόλεων ουδεμία άδεια ανεγέρσεως ή λειτουργίας νέων ξενοδοχείων επιτρέπεται εφ' όσον το Διοικητικόν Συμβούλιον του Ε.Ο.Τ. αποφανθή περί υπάρξεως ξενοδοχειακού κορεσμού τουριστικών ξενοδοχείων εις τους εν λόγω τόπους...».

3. Κατ' επίκληση των ανωτέρω διατάξεων εκδόθηκε η **2647/ΥΠΕΘΟ/538866/ΕΙΔ 135 ΕΟΤ/1986 (ΦΕΚ 797 Β')** απόφαση του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας, στην εποπτεία του οποίου υπαγόταν τότε ο Ε.Ο.Τ. (άρθρο 24 ν.1558/85), «Μέτρα για την ελεγχόμενη τουριστική ανάπτυξη και την αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς περιοχών της χώρας. Καθορισμός περιοχών Ελέγχου Τουριστικής Ανάπτυξης». Με αυτήν αποφασίστηκε, όπως αναφέρεται στην **παράγραφο 1**, ο έλεγχος της τουριστικής ανάπτυξης και η ενθάρρυνση της ποιοτικής αναβάθμισης της τουριστικής προσφοράς ανεπτυγμένων περιοχών της Χώρας, που οι εξής χαρακτηρίζονται «Περιοχές Ελέγχου Τουριστικής Ανάπτυξης». Τμήματα των περιοχών αυτών χαρακτηρίζονται «Κορεσμένες Τουριστικά Περιοχές». Σύμφωνα, δε, με την **παράγραφο 2** αυτής, στις περιοχές Ελέγχου Τουριστικής Ανάπτυξης (με εξαίρεση τα τμήματά τους που χαρακτηρίζονται «κορεσμένα») επιτρέπεται μόνο η δημιουργία νέων κύριων και βοηθητικών καταλυμάτων ΑΑ' και Α' τάξης.

Περαιτέρω, στην **παρ. 3** ορίζεται, «Στα κορεσμένα τμήματα των περιοχών Ελέγχου Τουριστικής Ανάπτυξης, που χαρακτηρίζονται «Κορεσμένες Τουριστικά Περιοχές» δεν επιτρέπεται η δημιουργία νέων κλινών ή η προσθήκη κλινών ή υπνοδωματίων ανεξάρτητα από λειτουργική μορφή, τάξη ή δυναμικότητα. Αντίθετα, επιτρέπεται και ενθαρρύνεται η δημιουργία

ή προσθήκη εγκαταστάσεων συμπλήρωσης των παρεχομένων εξυπηρετήσεων και γενικά εγκαταστάσεων αναβάθμισης και εμπλουτισμού της τουριστικής προσφοράς (όπως π.χ. αίθουσες συνεδρίων, κολυμβητήρια, γήπεδα, κέντρα εστίασης και αναψυχής κλπ., κοινόχρηστες εγκαταστάσεις των μονάδων κλπ.)».

Οι Περιοχές Ελέγχου Τουριστικής Ανάπτυξης και τα κορεσμένα τμήματά τους κατά νομό περιλαμβάνονται λεπτομερώς σε πίνακες και χάρτες που συνοδεύουν την απόφαση και, κατά την **παρ. 4** αυτής, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της. Από τις ρυθμίσεις της απόφασης εξαιρούνται, κατά την **παρ. 8**, α) η μετατροπή παραδοσιακών κτισμάτων σε τουριστικά καταλύματα... και β) επενδύσεις «μείζονος σιμασίας», που χαρακτηρίζονται έτσι με κοινή απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και του εποπτεύοντα τον Ε.Ο.Τ. υπουργού, σύμφωνα με τεχνικοοικονομικά, περιβαλλοντικά και ποιοτικά κριτήρια.

Τέλος, στην **παρ. 9** ορίζεται: «Στις περιοχές για τις οποίες έχει θεσμοθετηθεί Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), Γεν. Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ή Ειδικά Π.Δ/τα με τα οποία ορίζονται ζώνες τουριστικής χρήσης, ισχύουν τα νομοθετημένα όρια των ζωνών αυτών καθώς και οι λοιποί όροι, που τυχόν προβλέπονται για αντίστοιχα Π.Δ/τα για τη δημιουργία τουριστικών εγκαταστάσεων στις ζώνες αυτές. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις της απόφασης αυτής».

4. Στον συνημμένο στην απόφαση πίνακα και με αύξοντα αριθμό 5 περιλαμβάνεται η σημείωση:

Λ/Λ	Νομός	Περιοχή κορεσμένη τουριστικά	Περιοχή ελέγχου τουριστικής ανάπτυξης	Παρατηρήσεις-Αιτιολογία
	(1)	(2)	(3)	(4)
5.	Ν. Κυκλάδων- Νήσος Μυκόνου	Δ. Μυκόνου (όρια ΓΠΣ)	Δ. Μυκόνου (λοιπό τμήμα)	Καθορισμός περιοχών σε χάρτες κλ. 1:25.000. Παραμένει σε ισχύ το από 13-8-76 Π. Δ/γμα (ΦΕΚ 336Δ/23-10-76) και από 29-12-80 Π. Δ/γμα (ΦΕΚ 33Δ/27-1-81)

Σημειώνεται ότι, με το **από 13-8-76 διάταγμα** «περί αναθεώρησης των όρων και περιορισμών δομήσεως του ρυμοτομικού σχεδίου της πόλεως Μυκόνου και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των νήσων Μυκόνου-Δήλου και Ρηνείας (Κυκλάδων)», **όπως συμπληρώθηκε με το από 29-12-80 Π. Δ/γμα**, ορίζεται: α) (άρθρο 4 παρ. 3) η μέγιστη δυναμικότητα κάθε ανεξάρτητης ξενοδοχειακής μονάδας στη Χώρα Μυκόνου σε σαράντα (40) κλίνες και β) (άρθρο 7 παρ.1 περ.δ) ο μέγιστος όγκος κτιρίου ή κτιριακού συγκροτήματος ανεγειρομένου μέσα σε μια ιδιοκτησία σε 3000 Μ3.

5. Με το **από 5-9-1995 π.δ/γμα** (ΦΕΚ 721Δ/14-9-95) εγκρίθηκε η αναθεώρηση του ρυμοτομικού σχεδίου του οικισμού της Χώρας Μυκόνου του Δήμου Μυκονίων Ν. Κυκλάδων, καθορίστηκαν χρήσεις, όροι και περιορισμοί δόμησης αυτού και εντάχθηκε στο σχέδιο ο προϋφιστάμενος του έτους 1923 οικισμός του ίδιου Δήμου. Ειδικότερα, όσον αφορά τον τομέα Β', ο οποίος ενδιαφέρει στην προκειμένη περίπτωση, κατά το άρθρο 3 του διατάγματος αυτού επιτρέπονται οι χρήσεις γενικής κατοικίας, όπως προσδιορίζονται από το άρθρο 3 του από 23-2-1987 Π.Δ/τος (Δ/166), με εξαίρεση τις τουριστικές εγκαταστάσεις τάξης κατώτερης της Α', πρατήρια βενζίνης και κτίρια στάθμευσης. Τέλος, σύμφωνα με την παρ. 19 του άρθρου 7, οι διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 3 και 7 παρ. 1 του από 13-8-76 π.δ. εφαρμόζονται.

3

6. Από τα ανωτέρω συνάγονται τα ακόλουθα:

- Η 2647/ΥΠΕΘΟ/538866/ΕΙΔ 135ΕΟΤ/1986 απόφαση του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας (ΦΕΚ 797 Β') εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση ειδικού νόμου της ξενοδοχειακής νομοθεσίας και δεν έχει ακυρωθεί, ανακληθεί ή τροποποιηθεί μέχρι σήμερα.
- Με την απόφαση αυτή επιχειρείται ο έλεγχος της τουριστικής ανάπτυξης και η αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς ανεπτυγμένων περιοχών της Χώρας, όπως η Μύκονος, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως περιοχές ελέγχου τουριστικής ανάπτυξης. Στις περιοχές αυτές επιτρέπεται μόνο η δημιουργία νέων καταλυμάτων ΑΑ' και Α' τάξης, ενώ στα τμήματά τους που χαρακτηρίζονται κορεσμένα δεν επιτρέπεται η δημιουργία νέων καταλυμάτων ανεξάρτητα από λειτουργική μορφή, τάξη ή δυναμικότητα. Με το τελευταίο αυτό μέτρο, το οποίο αποσκοπεί στην αναχαίτιση του συνεχώς αυξανόμενου τουριστικού ρεύματος προς ευαίσθητους προορισμούς, αναστέλλεται δραστηριότητα που επιτρέπεται από τις οικείες πολεοδομικές διατάξεις.
- Σύμφωνα με την παρ. 9 της απόφασης, η οριοθέτηση των περιοχών ελέγχου τουριστικής ανάπτυξης και των τουριστικά κορεσμένων τμημάτων αυτών έγινε με τη χρησιμοποίηση των νομοθετημένων ορίων, όπου αυτά υπήρχαν, η δε ανέγερση των επιτρεπομένων κατά την απόφαση εγκαταστάσεων ΑΑ' και Α' τάξης στις περιοχές αυτές (με εξαίρεση τα τμήματά τους που χαρακτηρίζονται «κορεσμένα») γίνεται κατά τους όρους και περιορισμούς δόμησης που τυχόν προβλέπονται στα αντίστοιχα Π.Δ/τα.
- Το από 5-9-1995 π.δ/γμα που αφορά ειδικώς τον οικισμό της Χώρας Μυκόνου του Δήμου Μυκονίων, δεν ορίζει ζώνες τουριστικής χρήσης, αλλά εγκρίνει τον πολεοδομικό κανονισμό της περιοχής και καθορίζει χρήσεις γης, όρους και περιορισμούς δόμησης.
- Η θέση που ενδιαφέρει εν προκειμένω εμπίπτει, κατά το διδόμενο ιστορικό, στο κορεσμένο τμήμα περιοχής ελέγχου τουριστικής ανάπτυξης, στο οποίο απαγορεύεται η δημιουργία νέων τουριστικών καταλυμάτων ή η προσθήκη νέων κλινών σε υφιστάμενα. Γαυτοχρόνως εμπίπτει στον τομέα Β' του από 5-9-1995 π.δ/γματος, στον οποίο επιτρέπονται οι χρήσεις γενικής κατοικίας, συμπεριλαμβανομένων τουριστικών εγκαταστάσεων τάξης ΑΑ' και Α'.

Αν και εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι η ανωτέρω υπουργική απόφαση και το από 5-9-1995 π.δ/γμα βρίσκονται σε αντίθεση μεταξύ τους, γίνεται δεκτό το αντίθετο, καθόσον οι μεταγενέστερες διατάξεις του Π.Δ/ματος ρυθμίζουν ζητήματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της υπουργικής απόφασης. Ειδικότερα, με το προεδρικό διάταγμα γίνεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός μιας περιοχής και καθορίζονται χρήσεις γης, όροι και περιορισμοί δόμησης, ενώ με την υπουργική απόφαση λαμβάνονται μέτρα για τον έλεγχο της τουριστικής ανάπτυξης και την ποιοτική αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς (και) της περιοχής αυτής. Πρόκειται για διαφορετικά ζητήματα, η ρύθμιση των οποίων ανήκει στην αρμοδιότητα διαφορετικών οργάνων, τα οποία αξιολογούν διαφορετικά στοιχεία κατά την άσκησή της. Επομένως, η ανωτέρω υπουργική απόφαση και το από 5-9-1995 π.δ/γμα ισχύουν παράλληλα υπό την έννοια ότι, η δραστηριότητα που ρυθμίζεται με το προεδρικό διάταγμα τελεί υπό την προϋπόθεση ότι δεν απαγορεύεται από άλλες διατάξεις, μεταξύ των οποίων και οι διατάξεις της ανωτέρω απόφασης. Ομοίως, η ανέγερση των επιτρεπομένων κατά την υπουργική απόφαση τουριστικών εγκαταστάσεων τελεί υπό την προϋπόθεση ότι αυτό επιτρέπεται και από την πολεοδομική νομοθεσία και γίνεται κατά τους όρους και περιορισμούς αυτής, οι οποίοι καθορίζονται, προκειμένου περί του Δήμου Μυκονίων, με το ανωτέρω Π.Δ/μα.

7. Κατόπιν αυτών, κατά την ομόφωνη γνώμη του Ε' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, **στο τεθέν ερώτημα αρμόζει η εξής απάντηση:** Οι διατάξεις του από 5-9-1995 π.δ/γματος, με το οποίο αναθεωρήθηκε το ρυμοτομικό σχέδιο του Δήμου Μυκονίων και

4

καθορίστηκαν χρήσεις γης, όροι και περιορισμοί δόμησης ρυθμίζουν θέματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της 2647/ΥΠΕΘΟ/538866/ΕΙΔ 135ΕΟΤ/1986 απόφασης του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας (ΦΕΚ 797 Β'), με την οποία λαμβάνονται μέτρα για τον έλεγχο της τουριστικής ανάπτυξης και την ποιοτική αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς ανεπτυγμένων περιοχών της χώρας, μεταξύ των οποίων και η Μύκονος. Το ανωτέρω Π.Δ. και η υπουργική απόφαση ισχύουν παράλληλα υπό την έννοια ότι, η δραστηριότητα που ρυθμίζεται με το προεδρικό διάταγμα τελεί υπό την προϋπόθεση ότι δεν απαγορεύεται από τις διατάξεις της ανωτέρω απόφασης. Ομοίως, η ανέγερση των επιτρεπόμενων κατά την υπουργική απόφαση τουριστικών εγκαταστάσεων στην περιοχή που αφορά το Π.Δ. τελεί υπό τους όρους και περιορισμούς που αυτό καθορίζει. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις της ανωτέρω υπουργικής απόφασης, με τις οποίες τμήμα του Δήμου Μυκονίων χαρακτηρίζεται τουριστικά κορεσμένη περιοχή όπου δεν επιτρέπεται η δημιουργία νέων κλινών ή η προσθήκη κλινών ή υπνοδωματίων τουριστικών καταλυμάτων, εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την έκδοση του ανωτέρω Π.Δ/τος.

Εθεωρήθη

Αθήνα, 11/11/2000

Ο Προεδρεύων

Γεωργιος Πουλακος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια

Αικατερίνη Γρηγορίου
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.