

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησεως 466/2004
Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Τμήμα Α'
Συνεδρίαση της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 2004**

Σύνθεση

- Πρόεδρος:** Κ. Βολτής, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.
- Νομικοί Σύμβουλοι:** Δ. Λάκκας, Ηλ. Παπαδόπουλος, Θ. Ρεντζεπέρης,
Χ. Παλαιολόγου, Δ.Β. Αναστασόπουλος, Δ.
Παπαδόπουλος, Β. Σουλιώτης, Χρ. Παπαδόπουλος
- Εισηγητής:** Κων. Χαραλαμπίδης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.
- Αριθμός Ερωτήματος:** Αρ. πρωτ. ΑΠ ΕΜΠ 9/25.6.2004 του Οργανισμού
Ρυθμιστικού Σχεδίου και Περιβάλλοντος Αθήνας
(Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.).
- Περίληψη Ερωτήματος:** Περί του συνολικού νομίμου χρόνου λειτουργίας και
της διακοπής της λειτουργίας των βιομηχανικών και
βιοτεχνικών εγκαταστάσεων που βρίσκονται στη
ζώνη προστασίας του Κηφισού ποταμού και των
παραχειμάρρων του.

Σχετικά με το παραπάνω Ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδότησε ως ακολούθως:

Ι. Το προαναφερθέν σε περίληψη ερώτημα προκλήθηκε με αφορμή υπομνήματα του Συνδέσμου Βιοτεχνών – Βιομηχάνων Παρακηφισίων περιοχών, τα οποία αφορούν στην ορθή εφαρμογή των διατάξεων του από 15.6.94 Π.Δ/τος

για την προστασία του Κηφισού (ΦΕΚ 632Δ') και συγκεκριμένα της διάταξης της παρ. 7 του άρθρου 3 που ορίζει ότι "ο συνολικός χρόνος της λειτουργίας των εγκαταστάσεων αυτών δεν μπορεί πάντως να υπερβαίνει την δεκαετία από της δημοσιεύσεως του παρόντος. Σε αντίθετη περίπτωση δεν ανανεώνεται η υπάρχουσα άδεια και διακόπτεται η λειτουργία τους", και ενόψει του γεγονότος, ότι στο τέλος του παρελθόντος Ιουνίου συμπληρώθηκε η προβλεπόμενη από την προμνησθείσα διάταξη δεκαετία οπότε τίθεται άμεσα ζήτημα διακοπής της λειτουργίας των εγκαταστάσεων αυτών, ο ΟΡΣΑ και περιέχει αναπτυγμένα τα εξής τρία ερωτήματα:

"Α) Κατά πόσον οι διατάξεις του άρθρου 7 περί αλλαγής χρήσης γης του νόμου 2965/2001 "Περί της βιώσιμης ανάπτυξης Αττικής", οι οποίες ορίζουν ως χρόνο απομάκρυνσης των εγκαταστάσεων την δωδεκαετία κατισχύουν των προαναφερθεισών διατάξεων προστασίας του Κηφισού ποταμού με ευεργετικές διατάξεις.

Β) Δεδομένου του χαρακτήρα της περιοχής στην οποία λειτουργούν βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις, για τις οποίες εφαρμόζεται το από 31.5.2001 Π.Δ. (ΦΕΚ 405Δ') περί σεισμοπλήκτων βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων, κατά πόσον οι διατάξεις του προαναφερόμενου διατάγματος επηρεάζουν την εφαρμογή του πδ για την προστασία του Κηφισού ποταμού.

Γ) Σε περίπτωση απομάκρυνσης των βιομηχανικών - βιοτεχνικών εγκαταστάσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του πδ προστασίας του Κηφισού, εάν γεννάται υποχρέωση για την προηγούμενη χωροθέτηση περιοχών στις οποίες αυτές θα μετεγκατασταθούν και εάν, σε αρνητική περίπτωση, οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες αποκτούν δικαίωμα αποζημίωσης."

II. α. Το από 15.6.1994 Π.Δγμα "Καθορισμός ζώνης προστασίας του Ποταμού Κηφισού και των παραχειμάρρων" (ΦΕΚ 632 Δ' 27.6.94) που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση (και) του Ν. 1515/85 ορίζει, μεταξύ άλλων τα εξής: "Άρθρο 2: Μέσα στη ζώνη προστασίας του ποταμού Κηφισού και των παραχειμάρρων του, όπως περιγράφεται στο προηγούμενο άρθρο καθορίζονται κατά περιοχές Α και Β όπως φαίνονται στα ίδια διαγράμματα ειδικές χρήσεις γης, κατώτατο όριο κατάτμησης και όροι και περιορισμοί δόμησης, όπως στα επόμενα άρθρα.

Άρθρο 3: Περιοχές Α' 1. Στις παραπάνω περιοχές περιλαμβάνονται οι εκτάσεις που βρίσκονται σε απόσταση 50 μέτρων εκατέρωθεν του άξονα της

κοίτης του ποταμού Κηφισού και των ρεμμάτων που σημειώνεται με μαύρη διακεκομμένη γραμμή ...

2. Οι περιοχές αυτές καθορίζονται ως ζώνη περιβαλλοντικής αγωγής, υπαίθριας αναψυχής και γεωργικής χρήσης.

3. Δεν επιτρέπεται η δόμηση και αλλοίωση της φυσικής μορφής του τοπίου με έργα κάθε είδους.

4. Επιτρέπονται μόνο:

6. Για όλες τις κατασκευές και τα τεχνικά έργα που επιτρέπονται στην περιοχή Α επιβάλλεται τόσο κατά τη μελέτη όσο και κατά την κατασκευή τους, να λαμβάνονται μέτρα για τη διατήρηση του φυσικού χαρακτήρα της κοίτης και των πρηνών του ρέματος.

7. Νομίμως υφιστάμενες κατά τη δημοσίευση του παρόντος Προεδρικού Διατάγματος στην περιοχή Α εγκαταστάσεις βιομηχανιών – βιοτεχνιών – κτηνοτροφικών και λοιπών ειδικών κτιρίων επιτρέπεται να ανανεώσουν την άδεια λειτουργίας τους μόνον αφού συνταχθεί και εγκριθεί μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην οποία υποχρεωτικά πρέπει να συμπεριλαμβάνονται και μέτρα αποκατάστασης του φυσικού περιβάλλοντος περί την κοίτη και βελτίωσης της αισθητικής του τοπίου και των εγκαταστάσεων και υλοποιηθούν τα απαραίτητα έργα σύμφωνα με αυτήν. Ο συνολικός χρόνος λειτουργίας των εγκαταστάσεων αυτών δεν μπορεί πάντως να υπερβαίνει την δεκαετία από της δημοσιεύσεως του παρόντος. Σε αντίθετη περίπτωση δεν ανανεώνεται η υπάρχουσα άδεια και διακόπτεται η λειτουργία τους.

Στις παραπάνω εγκαταστάσεις απαγορεύεται κάθε επέκταση.

Επιτρέπονται μόνον επισκευές για λόγους χρήσεως, εκσυγχρονισμού και υγιεινής με τις προϋποθέσεις της προηγούμενης παραγράφου.

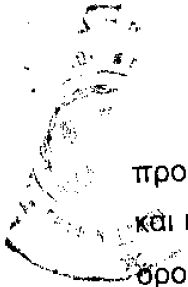
Άρθρο 5 ...2. Οι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται και σε περιοχές που βρίσκονται εντός των ορίων που καθορίστηκαν με το Π.Δ/γμα 84/1984 (Α'33) και σε ΒΙΠΑ, ΒΙΟΠΑ που προβλέπονται από εγκεκριμένα Γ.Π.Σ. και εμπίπτουν στη Ζώνη Προστασίας του ποταμού Κηφισού και παραχειμάρων."

β. Εξάλλου το Π.Δγμα "Χορήγηση οικοδομικών αδειών για αποκατάσταση ζημιών κτιρίων βιομηχανικών – βιοτεχνικών μονάδων, επαγγελματικών εργαστηρίων και εγκαταστάσεων χονδρεμπορίου που προξενήθηκαν από τους σεισμούς του έτους 1999 σε σεισμόπληκτες περιοχές του Ν. Αττικής και Ν. Βοιωτίας" (ΦΕΚ 405Δ' 31.5.01) που προέβλεπε για την ανακατασκευή ή επισκευή

κτιρίων βιομηχανικών – βιοτεχνικών μονάδων, επαγγελματικών εργαστηρίων κλπ για περιοχές του νομού Αττικής ορίζει, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 1 παρ. 3ε τα εξής: " Στις περιοχές που εμπίπτουν εντός της ζώνης Α προστασίας του ποταμού Κηφισού και των παραχειμάρων του, όπως καθορίστηκαν με το από 15.6.1994 Π.Δ. (Δ'632) που τροποποιήθηκε με το από 16.7.1998 Π.Δ. (Δ' 499), οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται σύμφωνα με τους όρους και προϋποθέσεις που τάσσονται από τις διατάξεις του παραπάνω π.δ/τος."

γ. Τέλος ο Ν. 2965/01 (ΦΕΚ 270Α' 23.11.01) ορίζει στο άρθρο 7 τα εξής: "1. Σε περίπτωση αλλαγής χρήσης γης, οι νόμιμα υφιστάμενες και λειτουργούσες βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις εξακολουθούν να λειτουργούν στη θέση που βρίσκονται και να εφαρμόζουν τις διατάξεις του παρόντος. Εφόσον όμως από τις διατάξεις υποχρεούνται να απομακρυνθούν, θα πρέπει να απομακρύνονται εντός δωδεκαετίας και να μετεγκαθίστανται σε χωροθετημένες περιοχές. ...".

III. α. Το από 15.6.94 Π.Δ/γμα έχει εκδοθεί σε εκτέλεση του Ν. 1515/85 "Ρυθμιστικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας" και ειδικότερα των άρθρων 2, 3 και 4 παρ. 3 αυτού "αποβλέπει δε στην υλοποίηση των εις τα ανωτέρω άρθρα καθοριζομένων στόχων περί οικολογικής ανασυγκροτήσεως, αναδείξεως και προστασίας του Αττικού τοπίου, λήψεως των αναγκαίων μέτρων για την αντιπλημμυρική προστασία και κατά το δυνατόν συνδέσεως της ενοποιήσεως των ελευθέρων χώρων ... του περιαστικού πρασίνου, των ορεινών όγκων" (Π.Ε. 190/94). Εξάλλου ο προμνησθείς νόμος του ΡΣΑ έχει εκδοθεί σε συμμόρφωση προς το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει αφενός μεν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, αφετέρου δε τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας για την επίτευξη των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης (Ολ.ΣτΕ 2403/97). Στα πλαίσια αυτά το παραπάνω Προεδρικό Διάταγμα έθεσε υπό ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς, από πλευράς δόμησης και χρήσεων γης, τον ποταμό Κηφισό, τα ρέματα και τους παραχειμάρρους του, που παγίως θεωρούνται από τη νομολογία ευπαθή φυσικά οικοσυστήματα (ΣτΕ 299/01, 2656/99, 5078/95 κ.α.), τα οποία "το Κράτος υποχρεούται να διατηρεί στη φυσική τους κατάσταση προς διασφάλιση της λειτουργίας τους ως οικοσυστημάτων" (ΣτΕ 2215/02 κ.α.). Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο έντονα



προστατευτικός του περιβάλλοντος χαρακτήρας των διατάξεων του άνω Π.Δ/τος και ιδίως αυτών που προβλέπουν ζώνη προστασίας του ποταμού και καθορίζουν όρους και περιορισμούς δόμησης και χρήσης γης εντός αυτής, διαφαίνεται, πλην άλλων, και στη διατύπωση της προπαρατεθείσας διάταξης του αρθρ. 5 παρ. 2 αυτού, όπου επιβάλλεται η απομάκρυνση ακόμη και των ήδη νόμιμα χωροθετημένων βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων που βρίσκονται μέσα στα όρια του Π.Δ. 84/1984, καθώς και μέσα σε Βιομηχανικά (ΒΙΠΑ) και Βιοτεχνικά Πάρκα (ΒΙΟΠΑ) προβλεπόμενα από εγκεκριμένα Γ.Π.Σ. (εφόσον, βέβαια, εμπίπτουν στη ζώνη προστασίας Κηφισού).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το ειδικό προστατευτικό καθεστώς της περιοχής του Κηφισού και των παραχειμάρρων του έχει συνταγματική κατοχύρωση και κάθε αντικατάσταση ή τροποποίησή του με άλλους κανόνες δικαίου δεν μπορεί να περιέχει δυσμενέστερες για το περιβάλλον ρυθμίσεις, ενώ κάθε σχετική ρύθμιση εντός του πνεύματος και του σκοπού του πρέπει να είναι ρητή και σαφής.

Με τα δεδομένα αυτά η διάταξη της παρ. 7 του αρθ. 3 του από 15.6.94 Π.Δ/τος, που προβλέπει τη διακοπή λειτουργίας των εντός της περιοχής Α της ζώνης προστασίας του Κηφισού νόμιμα υφιστάμενων κατά τη δημοσίευσή του (27.6.94) βιομηχανικών, βιοτεχνικών, πτηνοτροφικών και λοιπών εγκαταστάσεων σε διάστημα που δεν μπορεί να υπερβαίνει, "πάντως", τη δεκαετία από την άνω δημοσίευση, εισάγει ειδική καταληκτική προθεσμία και κατισχύει κάθε άλλης, προγενέστερης ή μεταγενέστερης, που είναι περιβαλλοντικά δυσμενέστερη και αναφέρεται στο ζήτημα αυτό. Πολύ δε περισσότερο όταν δεν είναι ρητή και σαφής και χρήζει ερμηνείας.

Δεν ασκεί, συνεπώς, εν προκειμένω επιρροή η διάταξη της παρ. 3ε του άρθρου 1 του προμνησθέντος από 22.5.01 Π.Δ/τος, η οποία δεν αναφέρεται ρητά στο ειδικό προστατευτικό καθεστώς του Κηφισού αλλά και για τον επιπλέον λόγο ότι μ' αυτήν ρητά λαμβάνεται ειδική πρόνοια τήρησης των όρων και προϋποθέσεων που τάσσονται από το Π.Δ. της 15.6.94, μεταξύ των οποίων προφανώς και οι τασσόμενοι με την κρίσιμη διάταξη της παρ. 7 του αρθρ. 3 αυτού.

β. Δεν είναι, εξάλλου, ενταύθα εφαρμοστέα η διάταξη της παρ. 1 του αρθ. 7 Ν. 2965/01, η οποία, ορίζουσα για το μέλλον, ομιλεί για αλλαγές χρήσης γης που θα επέλθουν μετά τη δημοσίευση του νόμου αυτού, ενώ, εξάλλου, ως γενική δεν



κατισχύει των ειδικών, έντονα προστατευτικών του περιβάλλοντος, διατάξεων του Π.Δ/τος της 15.6.94. Σκοπός, άλλωστε, της διάταξης του αρθ. 7 παρ. 1 Ν. 2965/01 ήταν, πρωτίστως, να υποδειχθεί στη Διοίκηση η προώθηση χωροταξικών ρυθμίσεων για την εγκατάσταση βιομηχανιών, βιοτεχνιών κλπ εντός της Αττικής και ταυτόχρονα να παρασχεθεί η ευχέρεια στάθμισης των συνεπειών της εκάστοτε συγκεκριμένης κανονιστικής ρύθμισης των χρήσεων γης και ως προς το σοβαρό ζήτημα της απομάκρυνσης επαγγελματικών δραστηριοτήτων.

γ. Από το συνδυασμό, τέλος, των παραπάνω διατάξεων και ανεξάρτητα από τη μακρά προθεσμία (δεκαετία) παράτασης λειτουργίας των υπό απομάκρυνση εγκαταστάσεων, η οποία εξ αντικειμένου παρείχε στους θιγόμενους επαγγελματίες την ευχέρεια ανεύρεσης χώρου μετεγκατάστασης, δεν τίθεται ζήτημα προηγούμενης χωροθέτησης περιοχών, όπου θα εγκατασταθούν οι υπό απομάκρυνση επιχειρήσεις της επίμαχης περιοχής Α, διότι ουδεμία σχετική νομοθετική πρόβλεψη υπάρχει πρωτίστως στο Ν. 1515/85, κατ' εξουσιοδότηση του οποίου εκδόθηκε το εφαρμοστέο εδώ Π.Δ/γμα της 15.9.94.

IV. Σύμφωνα με όσα παραπάνω εκτέθηκαν και εφόσον η απομάκρυνση των επίμαχων χρήσεων συντελείται, ως ελέγχθη, αποκλειστικά κατ' εφαρμογή του Π.Δτος της 15.9.1994, που δεν προβλέπει υποχρέωση της Διοίκησης να χωροθετήσει περιοχές εγκατάστασης των υπό απομάκρυνση δραστηριοτήτων, δεν τίθεται ζήτημα αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών εκ του λόγου τούτου (ενδεχομένως να τίθεται βάσει διατάξεων γενικών), λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι ο καθορισμός των χρήσεων γης δεν αποτελεί ανεπίτρεπτο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας (ΣΤΕ 1258/00).

V. Μειοψήφισε ο Νομικός Σύμβουλος Δημ. Αναστασόπουλος, ο οποίος διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη:

Με το Π.Δ. της 15.6.94 ορίστηκε η δεκαετία ως καταληκτικό χρονικό σημείο απομάκρυνσης των ως άνω εγκαταστάσεων. Πριν την εκπνοή του χρόνου αυτού εκδόθηκε ο Ν. 2695/01, στο άρθρο 7 παρ. 1 του οποίου ορίστηκε ότι στις περιπτώσεις αλλαγής χρήσης γης, οι βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις που λειτουργούν νόμιμα, οφείλουν να απομακρυνθούν μέσα σε δώδεκα έτη από τον χρόνο αλλαγής της χρήσης. Κατά την αληθή έννοια της διάταξης αυτής, ο χρόνος αυτός της δωδεκαετίας που ορίστηκε ενιαίως για όλες τις εντός Αττικής

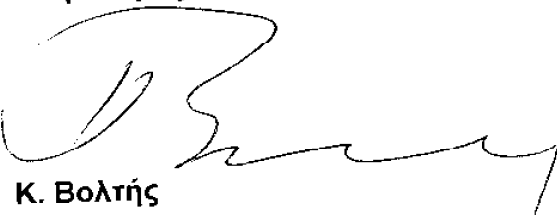
βιομηχανικές/τεχνικές δραστηριότητες, καταλαμβάνει όχι μόνον τις εφεξής περιπτώσεις, αλλά και εκείνες όπως η εξεταζόμενη, όπου με προγενέστερες διατάξεις είχε ορισθεί μικρότερος χρόνος απομάκρυνσης των εγκαταστάσεων αυτών, ο οποίος όμως δεν είχε εκπνεύσει την 23.11.01, που άρχισε να ισχύει ο νόμος. Συνεπώς νομίμως συνεχίζεται η λειτουργία των εγκαταστάσεων αυτών στην ίδια θέση, μέχρι τη συμπλήρωση δώδεκα ετών από την έναρξη ισχύος του Π.Δ. της 15.6.94, μετά δε την παρέλευση του χρονικού αυτού σημείου οι εγκαταστάσεις πρέπει να απομακρυνθούν, έστω και αν δεν υπάρχουν χωροθετημένες περιοχές μέσα στις οποίες μπορούν να μεταστεγασθούν, δεδομένου ότι η ύπαρξη χωροθετημένων περιοχών για την μετεγκατάσταση, δεν αποτελεί προϋπόθεση της απομάκρυνσης.

VI. Ενόψει όσων προεκτέθησαν, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία (ψήφοι οκτώ, έναντι μιάς), ότι η διάταξη του αρθρ. 3 παρ. 7 του από 15.6.94 Π.Δ/τος "Καθορισμός ζώνης προστασίας του ποταμού Κηφισού και των παραχειμάρρων" (ΦΕΚ 632Δ' 1994), κατ' εφαρμογή της οποίας η λειτουργία των αναφερομένων σ' αυτήν εγκαταστάσεων έπρεπε να έχει ήδη διακοπεί από 27.6.2004, κατισχύει της (γενικής) διάταξης του αρθ. 7 Ν. 2965/01 και ουδόλως επηρεάζεται από τις ρυθμίσεις του από 22.5.01 Π.Δ/τος περί των σεισμόπληκτων βιομηχανικών κλπ εγκαταστάσεων, επιπλέον δε ότι εν προκειμένω δεν απαιτείται προηγούμενη χωροθέτηση περιοχών για τη μετεγκατάσταση των υπό απομάκρυνση επιχειρήσεων ούτε γεννάται εκ του λόγου τούτου και μόνο δικαίωμα αποζημίωσης των τυχόν θιγόμενων ιδιοκτητών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 14/10/2004

Ο Πρόεδρος του Τμήματος



Κ. Βολτής

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Κων/νος Καρολάμπιδης

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.