

«Η στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας και η φέρουσα ικανότητα»¹

Ήδη στις αρχές του 20^{ου} αιώνα διατυπώθηκε η άποψη ότι η χρήση των φυσικών οικοσυστημάτων πρέπει να διατηρείται «στα όρια της φέρουσας ικανότητας». Αποδίδεται έτσι η έννοια της πεπερασμένης χωρητικότητας και αντοχής των οικοσυστημάτων και των ανθρωπογενών συστημάτων, ώστε να μην επέλθει σοβαρή επιδείνωση τους. Στα μέσα της δεκαετίας του '60 αναδείχθηκε η κοινωνική διάσταση της φέρουσας ικανότητας (φ.ι.), η οποία αποτελεί βασικό κριτήριο των μελετών που αφορούν την οικιστική και κυρίως την τουριστική ανάπτυξη.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας συνέδεσε εξ αρχής την έννοια της φ.ι. με τη βιώσιμη ανάπτυξη και με τα προβλήματα από την απουσία χωροταξικού σχεδιασμού, σε συνδυασμό με το επιτρεπτό της εκτός σχεδίου δόμησης.

I. Οικισμοί / μικρά νησιά.

Με τα Πρακτικά Επεξεργασίας (ΠΕ) 246 και 586/1992 και 398/1993 που αφορούσαν σχέδια διαταγμάτων για την έγκριση πολεοδομικών μελετών σε παραθεριστικούς οικισμούς (στο Κρανίδι και στην Κάρυστο) το Ε' Τμήμα τόνισε ότι περιεχόμενο του προβλεπόμενου στο άρθρο 24 παρ. 1,2 του Συντάγματος χωροταξικού σχεδίου είναι η ορθολογική διάταξη των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στον γεωγραφικό χώρο και ότι μόνο μέσα σ' αυτό τον ευρύτερο σχεδιασμό επιτρέπεται η ίδρυση νέων οικισμών, κατά την οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σειρά κριτηρίων, ιδίως όμως τα ανώτατα όρια ανάπτυξης της περιοχής άνευ αλλοιώσεως της φυσιογνωμίας της ή υποβαθμίσεως της ποιότητας ζωής, τυχόν κορεσμός τομέων και αναγκών κλπ. Μέχρις ότου δε καταρτισθούν τα προβλεπόμενα χωροταξικά σχέδια, τα αναγκαία δεδομένα μπορούν να αντλούνται από άλλα κείμενα χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού ή από ειδική μελέτη. Σε σχέση άλλωστε με την ίδρυση οικισμών τονίστηκε η ανάγκη ο χωροταξικός σχεδιασμός να προκύπτει

¹ Εισήγηση στην εσπερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Περιβάλλοντος και Πολιτισμού με θέμα «Φέρουσα ικανότητα και σχεδιασμός του χώρου» που έλαβε χώρα στις 6.5.2015 στην αίθουσα της Παλαιάς Πρυτανείας ΕΜΠ.

από επίσημο χάρτη της ευρύτερης περιοχής όπου θα απεικονίζονται οι υφιστάμενοι οικισμοί (αστικοί ή παραθεριστικοί) και οι περιοχές όπου προβλέπεται να ιδρυθούν άλλοι, ειτιμωμένων όλων των ληπτέων υπόψη στοιχείων (δημογραφικών, οικονομικών κλπ), μεταξύ των οποίων και η φέρουσα ικανότητα (αντοχή) της εν λόγω περιοχής.

Το Ε' Τμήμα, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του επεξεργασίας σχεδίων διαταγμάτων και με τη νομολογία του, ανέδειξε τη σπουδαιότητα των ευαίσθητων οικοσυστημάτων, όπως τα μικρά νησιά και οι ακτές. Ιδιαίτερα για τα μικρά νησιά και τις Κυκλάδες τόνισε την προέχουσα ιδιότητά τους ως απομονωμένων οικοσυστημάτων με σημαντική βιοποικιλότητα και μεγάλο ανάπτυγμα ακτών, με χαρακτηριστικό την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους, τα οποία, ως εκ τούτου, έχουν εύθραυστη ισορροπία και αποσταθεροποιούνται εύκολα από εξωγενείς παρεμβάσεις. Η αρχική νομολογία επικαλείται και τις διατάξεις της Agenda '21 για τη βιώσιμη ανάπτυξη των μικρών νησιών, που είναι οικολογικά ευπαθή και έχουν περιορισμένες επιλογές ανάπτυξης, πρέπει δε να παρακολουθούν τη φέρουσα ικανότητά τους και να καταρτίζουν σχέδια βιώσιμης ανάπτυξης. Ενόψει αυτών διατυπώνονται από το Ε' Τμήμα οι σκέψεις ότι κυριότερη απειλή για τη βιωσιμότητα των μικρών νησιών αποτελεί η έντονη οικιστική ανάπτυξη, δεδομένου ότι ασκούνται σ' αυτά μέγιστες οικιστικές πιέσεις για τη δημιουργία οικισμών β' κατοικίας και για τουριστική ανάπτυξη (ΠΕ 273/1998). Η βιωσιμότητα των μικρών νησιών συνδέεται με τη διατήρηση του παραδοσιακού τους χαρακτήρα και του νησιωτικού / ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου. Ως εκ τούτου οι οικιστικές πιέσεις πρέπει να απορροφώνται εντός του υπάρχοντος δικτύου οικισμών, και εφόσον τούτο δεν έχει υπερβεί τα όρια της φέρουσας ικανότητάς του, αποκλειομένης πάντως της ιδρύσεως νέων οικισμών με τον θεσμό της ιδιωτικής πολεοδόμησης (ΠΕ 432/2001).

Οι σκέψεις για την ήπια ανάπτυξη των μικρών νησιών, κρίσιμη για τη βιωσιμότητά τους, υπό την έννοια ότι η οικιστική ανάπτυξη συνδέεται αμέσως με τη διατήρηση του παραδοσιακού τους χαρακτήρα και του νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου και δεν μπορεί να παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων, αποτελούν πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (ΣτΕ 1588/1999, 3406/2001, 3628/2009). Με την 2805/1997 απόφαση του Ε' Τμήματος κρίθηκε ότι στα αντικειμενικά όρια της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών ανήκουν ιδίως οι πηγές ενέργειας που πρέπει να παραμένουν τοπικές και φιλικές προς το περιβάλλον. Ως εκ τούτου, «μείζον δίκτυο υψηλής τάσεως» καταστρατηγεί τη φέρουσα ικανότητα

του αντίστοιχου οικοσυστήματος και βλάπτει τη βιωσιμότητα της νήσου. Με αφορμή τη ΖΟΕ της Μυκόνου τονίζεται στη σχετική χωροταξική μελέτη του προγράμματος ENVIREG ότι η περιοχή της χώρας Μυκόνου θεωρείται κορεσμένη περιοχή και οι πιέσεις για οικιστική ανάπτυξη εκτονώνονται με την παροδια περιαστική δόμηση κατά μήκος των οδικών αξόνων, αλλά και σε άλλες περιοχές όπου η δόμηση τείνει να κατακλύσει διάσπαρτα το τοπίο και σε ορισμένες περιπτώσεις να αλλοιώσει τη χαρακτηριστική του μορφολογία. Ακυρώθηκαν διατάξεις της ΖΟΕ που επέτρεπαν τη δόμηση σε περιοχές ορεινές - περιόπτες εν γένει αδόμητες, που είχαν χαρακτηριστεί με τη μελέτη ως προστατευτέες (ΣτΕ 3628/2009).

Με την οικιστική ανάπτυξη και τη φέρουσα ικανότητα των ανθρωπογενών συστημάτων συνδέεται εξάλλου η νομολογία για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης και για την τροποποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού σε περιοχές όπου ο υπερεκείμενος σχεδιασμός προβλέπει ανάσχεση της εξαπλώσεως της πόλης. Ως προς το ζήτημα της μεταφοράς συντελεστή δόμησης κρίθηκε ότι η εφαρμογή του θεσμού αυτού, που συνεπάγεται απόκλιση από τους πάγιους όρους δόμησης και χρήσης των αικινήτων της οικιστικής ζώνης υποδοχής έχει από τη φύση του δυσμενείς επιπτώσεις στο οικιστικό περιβάλλον της βαρυνόμενης περιοχής και τούτο καθιστά αναγκαία τη θέσπιση κριτηρίων αμιγώς πολεοδομικών, που να αναφέρονται στην εν γένει περιοχή υποδοχής, με γνώμονα τον βαθμό της οικιστικής της ανάπτυξης, τα περιθώρια επιβάρυνσής της, τις ιδιαιτερότητες και τη φυσιογνωμία της, ώστε η μεταφορά να μην υπερβαίνει ένα όριο, πέραν του οποίου αλλοιώνεται η οικιστική φυσιογνωμία της βαρυνόμενης περιοχής (ΣτΕ Ολ 1071/1994 και 6070/1996).

Με αφορμή την τροποποίηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) του Δήμου Αμαρουσίου κρίθηκε ότι το βιώσιμο αστικό περιβάλλον δεν μπορεί να διασφαλισθεί πέραν ορισμένων ορίων ανάπτυξης των μεγάλων πόλεων, τα οποία συμπίπτουν με τα όρια της φέρουσας ικανότητας των οικοσυστημάτων, με τα οποία υποστηρίζεται η ζωή σ' αυτές, ως εκ τούτου δε απαγορεύεται η υπέρβαση των ορίων αυτών με την καθ' ύψος ή κατ'έκταση επέκτασή τους ή με την ένταση των χρήσεων (ΣτΕ 1027/1999).

II. Τουρισμός.

1. Ήδη από το 1993, το Ε' Τμήμα, με αφορμή μια ξενοδοχειακή μονάδα στο Πάπιγκο Ιωαννίνων, είχε επισημάνει ότι τα οικεία όργανα του ΕΟΤ, στο πλαίσιο της

οργάνωσης και προαγωγής του τουρισμού και της αξιοποίησης των σχετικών δυνατοτήτων της χώρας, οφείλουν να αποβλέπουν στην ορθολογική κατανομή της τουριστικής δραστηριότητας στον ελλαδικό χώρο μέσα στα πλαίσια σχεδιασμένης ρυθμίσεως των χρήσεων γης και στην ανάπτυξη ξενοδοχειακών μονάδων, χωρίς υπέρβαση των ορίων κορεσμού κάθε περιοχής, που εκτιμώνται ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της και ιδίως της ευπαθείας της περιοχής και σε εναρμόνιση προς τη φυσιογνωμία της (ΣτΕ 50/1993).

2. Με την 2637/2013 απόφαση του Ε'Τμήματος, η οποία εκδόθηκε με αφορμή την ανέγερση κατοικίας στον Τριαντάρο της Τήνου, επαναλήφθηκαν οι σκέψεις για τη σπουδαιότητα των μικρών νησιών ως ευπαθών οικοσυστημάτων και ότι η ανάπτυξη τους πρέπει να είναι τέτοιας κλίμακας ώστε να μη διαταράσσει, αλλά να διατηρεί αμείωτο το φυσικό και πολιτιστικό τους κεφάλαιο, τονίσθηκε δε ότι η διατήρηση της αρχιτεκτονικής και πολεοδομικής φυσιογνωμίας των παραδοσιακών οικισμών θάλπει και την κατά το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της περιφερειακής ανάπτυξης των νησιών, διότι η ανάδειξη της ιδιαίτερης μικρής κλίμακας των οικισμών τους συμβάλλει καθοριστικά στον βιώσιμο τουρισμό των νησιών αυτών.

III. Λοιπές παραγωγικές δραστηριότητες.

Η νομολογία, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, του ν. 360/1976 «περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» και του ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος», έκρινε ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής και αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής που υλοποιείται μέσα από τον δημοκρατικό προγραμματισμό. Στις επιδιώξεις των διατάξεων αυτών περιλαμβάνονται η προστασία του εδάφους και η λήψη των αναγκαίων μέτρων, ώστε οι χρήσεις του να γίνονται σύμφωνα με τις φυσικές του ιδιότητες και την παραγωγική του ικανότητα. Ειδικότερα, στόχος των ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (άρθρο 24 ν. 1650/1986) είναι ο ορθολογικός έλεγχος των χρήσεων γης, σύμφωνα με τη φέρουσα ικανότητα (αντοχή) της κάθε περιοχής, η αποφυγή ή ρύθμιση συγκρούσεων από τις πιέσεις που εκδηλώνονται για την ανάπτυξη μιας περιοχής και η προστασία των μη ανανεώσιμων και των ευαίσθητων φυσικών πόρων.

Έτσι, με την 2844/1993 απόφαση του Ε' Τμήματος κρίθηκε πλημμελής η χωροθέτηση ιχθυοτροφείου σε περιοχή (στην Κεφαλλονιά) όπου είχαν οριοθετηθεί ζώνες ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Με την 5933/1996 όμοια απόφαση ακυρώθηκε, για τον ίδιο λόγο, η άδεια εγκατάστασης βιομηχανίας ετοιμού σκυροδέματος στη Ρόδο. Με σειρά αποφάσεων κρίθηκε, περαιτέρω, ότι από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης απορρέει η υποχρέωση σχεδιασμού και προγραμματισμού για την εξόρυξη πρώτων υλών και αδρανών υλικών, ώστε να εξασφαλίζεται αφενός μεν η μείωση των δυσμενών για το περιβάλλον επιπτώσεων και ο σεβασμός της φέρουσας ικανότητας της περιοχής, στην οποία αναπτύσσεται η σχετική δραστηριότητα, αφετέρου δε η ορθολογική και με φειδώ εκμετάλλευση των φυσικών πόρων. Κρίθηκε, ως εκ τούτου, αντισυνταγματική η λειτουργία λατομείων εκτός λατομικών περιοχών (ΣτΕ Ολ 734/1997 και 1569/2005).

Ειδικά για το λεκανοπέδιο της Αττικής, κρίθηκε, κατ' επίκληση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, ότι ο νομοθέτης διέγνωσε ότι η φέρουσα ικανότητα του λεκανοπεδίου δεν επιτρέπει την επιβάρυνσή του με νέες μονάδες του δευτερογενούς τομέα και δεν θεωρεί πλέον βιώσιμες άλλες, πέραν εκείνων που εξήρесе ρητά (ΣτΕ 4207/1997).

IV. Ειδικά Χωροταξικά Σχέδια.

1. Χωροταξικό ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ).

Ουσιώδης όρος για την προστασία των μικρών νησιών είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνον ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στον χώρο των νησιών μόνον εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με τη διατήρηση αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους. Κύριος παράγων για τον καθορισμό των ορίων της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών είναι το ενεργειακό τους σύστημα, από το οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η βιώσιμη ανάπτυξή τους. Τα μικρά νησιά αποτελούν το κατεξοχήν προσφερόμενο πεδίο εφαρμογής των ΑΠΕ, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα του νησιωτικού χώρου (ΣτΕ 1421/2013, 4189/2014).

2. Χωροταξικό υδατοκαλλιεργειών.

Μεταξύ των προϋποθέσεων για τη χωροθέτηση μονάδων και υποδοχέων υδατοκαλλιεργείας περιλαμβάνεται η φέρουσα ικανότητα του οικοσυστήματος, όσον αφορά τον βαθμό συγκέντρωσης των μονάδων και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις αυτών στο οικοσύστημα, η οποία προσδιορίζεται ύστερα από αξιολόγηση σειράς παραμέτρων, όπως τα φυσικοχημικά χαρακτηριστικά των υδάτων, η παραγωγικότητα του οικοσυστήματος, η οικολογική κατάσταση των υδάτων κλπ (ΣτΕ 4966, 4982/2014).

3. Χωροταξικό τουρισμού.

Η φέρουσα ικανότητα αποτελεί βασικό κριτήριο κατά τη χωροταξική οργάνωση της τουριστικής δραστηριότητας. Σημαντικά ζητήματα ανακύπτουν ως προς τη φέρουσα ικανότητα μικρών νησιών, προστατευόμενων ή κορεσμένων περιοχών κατά τον σχεδιασμό του τουρισμού και την ανάπτυξη σύνθετων καταλυμάτων κλπ. Τα ζητήματα αυτά δεν έχουν ακόμη αντιμετωπισθεί από τη νομολογία, καθώς αίτηση ακυρώσεως κατά του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τον τουρισμό του 2013 έγινε δεκτή για τυπικό λόγο², ενώ αντίστοιχη αίτηση κατά του ειδικού πλαισίου του 2009 εικρεμεί. Οι μελέτες πάντως αναδεικνύουν την ανάγκη να αναπτυχθούν ειδικές και εναλλακτικές μορφές τουρισμού. Πρόσθετα προβλήματα ανακύπτουν από την ψήφιση νόμων (ν. 4179/2013 και 4276/2014) για την ενίσχυση της τουριστικής επιχειρηματικότητας, με ρυθμίσεις που ανήκουν στο πεδίο του ειδικού πλαισίου για τον τουρισμό και ενδεχομένως δημιουργούν συγκρούσεις και ασάφειες κατά την εφαρμογή.

Σε μια χώρα όπως η δική μας, με τη μικρή γεωγραφική έκταση και τη μεγάλη χρονική υστέρηση στο σχεδιασμό του χώρου, με επακόλουθο τις συγκρούσεις για τις χρήσεις γης, η φέρουσα ικανότητα των ανθρωπίνων συστημάτων και των οικοσυστημάτων αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ίδια της την υπόσταση .

Κατερίνα Σακκελλαροπούλου, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας.

² ΟΛ ΣτΕ 3632/2015.