

**ΘΕΜΑ: Περιβάλλον και Τουρισμός: Η χωροθέτηση της χρήσης καζίνο.
Νομοθετικές ρυθμίσεις – Νομολογιακές προσεγγίσεις - Προβληματισμοί**

Νικόλαος Ι. Βαγιωνάκης
Εισηγητής ΣτΕ

I. Εισαγωγή

Η λειτουργία των καζίνο ως επιχειρηματική δραστηριότητα - ασκούμενη κατά κρατική παραχώρηση - που αναπτύσσεται στον πολεοδομικό χώρο.

II. Νομοθετικές ρυθμίσεις

II.A. Ρυθμίσεις περί χωροθέτησης καζίνο στη νομοθεσία περί λειτουργίας καζίνο

1) Ν. 2916/1922 - 2160/1993 – Ν. 2206/1994 – Ν. 3139/2003:

Κλειστός αριθμός επιχειρήσεων καζίνο. Καθορισμός της ακριβούς θέσης κάθε επιχείρησης εντός ορίων συγκεκριμένων περιοχών (ζωνών) με την απόφαση περί χορήγησης άδειας λειτουργίας. Εκ του νόμου καθορισμός συγκεκριμένης θέσης για ορισμένες επιχειρήσεις. Απαγόρευση μεταφοράς των επιχειρήσεων καζίνο εκτός των καθοριζόμενων ζωνών. Θέσπιση απαγόρευσης μετεγκατάστασης για συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Δυνατότητα ανάπτυξης της επιχείρησης καζίνο σε εκτός σχεδίου έκταση.

2) Ν. 4446/2016:

Καθορισμός της ακριβούς θέσεως κάθε επιχείρησης καζίνο εντός των ορίων των προβλεπόμενων περιοχών (ζωνών) με απόφαση της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Π.). Πρόβλεψη περί δυνατότητας μετεγκατάστασης των επιχειρήσεων.

3) Ν. 4499/2017:

Εξαιρετική ρύθμιση περί χορήγησης δυνατότητας μετεγκατάστασης σε συγκεκριμένη επιχείρηση καζίνο. Μεταφορά της επιχείρησης εντός της καθορισθείσας ζώνης – προσδιορισμός των πολεοδομικών χαρακτηριστικών της περιοχής υποδοχής. Πρόβλεψη περί υλοποίησης της χωροθέτησης και έγκρισης της χρήσης για το ακίνητο υποδοχής σύμφωνα με τις διατάξεις περί ειδικών χωρικών σχεδίων (άρθρο 8 του ν. 4447/2016).

4) 4512/2018 [Νέο νομικό πλαίσιο αδειοδότησης και λειτουργίας επιχειρήσεων καζίνο]:

Τροποποίηση του Ν. 2206/1994: Έκδοση κοινής απόφασης των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Τουρισμού, κατόπιν γνώμης της ΕΕΕΠ, για τη χωροθέτηση της άδειας.

Κατάργηση του κλειστού αριθμού καζίνο. Χορήγηση άδειας λειτουργίας από τον Υπουργό Οικονομικών, κατόπιν εισήγησης της Ε.Ε.Π.Π. για τη διαπίστωση της πλήρωσης των προϋποθέσεων του εν λόγω νόμου. Απαιτείται η προηγούμενη έκδοση κοινής αποφάσεως των Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης, Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Τουρισμού, με την οποία καθορίζεται «η προσδιοριζόμενη βάσει διοικητικών, πολεοδομικών και λοιπών παραμέτρων θέση ίδρυσης και λειτουργίας της επιχείρησης καζίνο, εφόσον έχει γίνει σχετική χωροθέτηση με νόμο ή προεδρικό διάταγμα». Στην περίπτωση που η χρήση καζίνο δεν περιλαμβάνεται στις ισχύουσες χρήσεις γης, η έγκριση της χρήσης για το ακίνητο που θα δεχτεί την επένδυση υλοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις περί ειδικών χωρικών σχεδίων.

Εισαγωγή ρύθμισης περί δυνατότητας μεταφοράς συγκεκριμένων, ήδη λειτουργουσών, επιχειρήσεων καζίνο εντός καθοριζόμενων ζωνών.

II.B. Ρυθμίσεις χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα

1) Από 23.2.1987 Π.Δ. περί κατηγοριών και περιεχομένου χρήσεων γης:

Επιχειρήσεις καζίνο μόνον εντός των περιοχών «Τουρισμού – Αναψυχής». Η χρήση «τυχερών παιγνίων» ήταν επιτρεπτή στις περιοχές γενικής κατοικίας, πολεοδομικού κέντρου, τουρισμού-αναψυχής.

2) Π.Δ. 59/2018 (Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης):

Επιχειρήσεις καζίνο μόνον εντός των περιοχών με χρήση «Τουρισμού – Αναψυχής». «Χώροι διεξαγωγής τεχνικών – ψυχαγωγικών και τυχερών παιγνίων» επιτρέπονται εντός των περιοχών με χρήση «Γενική Κατοικία», «Πολεοδομικό Κέντρο» ή «Τουρισμού – Αναψυχής».

3) Ν. 4447/2016 (Χωρικός Σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη):

Νέο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Στόχοι. Ειδικά Χωρικά Σχέδια (υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων, ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων). Σύνολα κειμένων, χαρτών και διαγραμμάτων, με τα οποία καθορίζονται χρήσεις γης, γενικοί όροι και περιορισμοί δόμησης. Υποχρέωση εναρμόνισης με τα ειδικά και περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια. (Καταργηθείσα) διαδικασία προέγκρισης. Δυνατότητα τροποποίησης των γενικών και ειδικών πολεοδομικών ρυθμίσεων της περιοχής του σχεδίου. Σύμφωνη γνώμη Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων. Τεκμηρίωση της αναγκαιότητας τροποποίησης εν όψει του ειδικού χαρακτήρα της επιδιωκόμενης ανάπτυξης. Μη ανατροπή της πολεοδομικής και χωροταξικής λειτουργίας της ευρύτερης περιοχής. Εξέταση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Περιπτωσιολογία Ειδικών Χωρικών Σχεδίων.

4) 27022/6.6.2017 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας:

Τεχνικές προδιαγραφές για την εκπόνηση των μελετών των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων.

III. Νομολογιακές προσεγγίσεις – Προβληματισμοί

III. Α. Νομολογιακές προσεγγίσεις

1) Σ.τ.Ε. 2403/1997 Ολομ.:

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης. Τα κτίρια καζίνο συνιστούν *εντατική τουριστική χρήση* για περιορισμένες ομάδες χρηστών.

2) Σ.τ.Ε. 1305/2019 Ολομ., 1761/2019 Ολομ., Π.Ε. 29/2018 Ολομ.

Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής- Χρήση καζίνο.

Σύνδεση της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη. Βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Ο ρόλος των ολοκληρωμένων χωρικών σχεδίων και των εργαλείων ειδικού ή τοπικού σχεδιασμού, χωρικού και πολεοδομικού, για την πραγμάτωση της συνταγματικής επιταγής της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης.

III. Β. Προβληματισμοί

1) Η χωροθέτηση καζίνο εντός του αστικού ιστού. Επιτρεπτό, περιορισμοί και απαγορεύσεις (;)

2) Χωροθέτηση καζίνο δια της εγκρίσεως Ειδικού Χωρικού Σχεδίου:

α) Τροποποίηση χρήσεων γης για το ακίνητο υποδοχής. Προϋποθέσεις, όρια, περιορισμοί και απαγορεύσεις. (Επιτρεπτή) επιδείνωση των οικιστικών συνθηκών;

β) Εξέταση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σε ποιο στάδιο;

3) Καθορισμός της έννοιας «της ευρύτερης περιοχής», στην οποία εμπίπτει η περιοχή επέμβασης, στην ΥΑ περί τεχνικών προδιαγραφών για την εκπόνηση των μελετών των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων.

IV. Αντί συμπερασμάτων.

I. Εισαγωγή

Η λειτουργία των καζίνο ως επιχειρηματική δραστηριότητα - ασκούμενη κατά κρατική παραχώρηση - που αναπτύσσεται στον πολεοδομικό χώρο.

Η λειτουργία της πρώτης επιχείρησης καζίνο στον ελλαδικό χώρο χρονολογείται περί το 1929 στην,

τελούσα τότε υπό ιταλική κατοχή, Ρόδο. Ακολούθησαν, το 1930, τα εγκαίνια του πρώτου καζίνο επί ελληνικού εδάφους στην πόλη του Λουτρακίου.

Σήμερα, λειτουργούν στην Ελλάδα εννέα επιχειρήσεις καζίνο (εντός των Νομών Αττικής, Θεσσαλονίκης, Χαλκιδικής, Κορινθίας, Αχαΐας, Δωδεκανήσου, Κυκλάδων, Κέρκυρας και Έβρου), αναμένεται, δε, η λειτουργία δεύτερης επιχείρησης καζίνο στο Ν. Αττικής (εντός της περιοχής του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά), ενώ προβλέπεται νομοθετικά η λειτουργία καζίνο εντός του Νομού Φλώρινας, καθώς και η χορήγηση μίας άδειας λειτουργίας καζίνο στην Κρήτη, στη Μύκονο και στη Σαντορίνη, αντίστοιχα.

Η λειτουργία γενικώς των τυχερών παιγνίων αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης από πολύ νωρίς. Ήδη, το 1922 θεσπίζεται ο ν. 2916 «περί λειτουργίας τυχηρών και μη παιγνίων και περί φορολογίας αυτών», με τον οποίο προβλέφθηκαν, μεταξύ άλλων, «ειδικές λésσχες» για την κατ' εξαίρεση λειτουργία εντός αυτών «τυχηρών παιγνίων».

Το έντονο ενδιαφέρον του νομοθέτη για τη ρύθμιση της λειτουργίας των εν λόγω επιχειρήσεων αντικατοπτρίζεται, αναμφίβολα, στα σημαντικά έσοδα που αυτή αποφέρει στο Κράτος. Σύμφωνα με την Έκθεση Πεπραγμένων της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.) για το 2018, τα έσοδα του Ελληνικού Δημοσίου μόνον από τις επιχειρήσεις καζίνο, περιλαμβανομένων της συμμετοχής του Δημοσίου στα ακαθάριστα έσοδα, των αδιάθετων κερδών, των εσόδων από τη φορολόγηση των κερδών, από το ειδικό ετήσιο τέλος λειτουργίας των επιχειρήσεων καθώς και των εσόδων από τα εισιτήρια, ανήλθαν κατά το εν λόγω έτος περίπου στα 100 εκ. Ευρώ.

Ταυτοχρόνως, όμως, ο νομοθέτης επιδίωξε να θεσπίσει κανόνες για την ανάπτυξη της επιχειρηματικής αυτής δραστηριότητας στον πολεοδομικό χώρο, λαμβάνοντας υπόψη, όχι μόνον την οικονομική ελευθερία των φορέων της επίμαχης -ασκούμενης κατά κρατική παραχώρηση- δραστηριότητας, αλλά και τις ποικίλες επιπτώσεις και τους κινδύνους από τη λειτουργία των εν λόγω επιχειρήσεων. Στο πλαίσιο της παρούσας εισήγησης πρόκειται να παρουσιασθούν οι βασικές νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με τη χωροθέτηση των καζίνο, η προσέγγιση της νομολογίας σχετικά με την επίμαχη χρήση, καθώς και οι προβληματισμοί που γεννώνται κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.

II. Νομοθετικές ρυθμίσεις

II.A. Ρυθμίσεις περί χωροθέτησης καζίνο στη νομοθεσία περί λειτουργίας καζίνο

1) Ν. 2916/1922 - 2160/1993 – Ν. 2206/1994 – Ν. 3139/2003

Οι πρώτοι κανόνες χωροθέτησης συναντώνται στο ν. 2916/1922 (Α΄ 129). Με το **άρθρο 5** του νόμου αυτού προβλέφθηκε η κατ' εξαίρεση λειτουργία τυχερών παιγνίων εντός «Ειδικών Λεσχών», οι οποίες αποτελούν δημόσια κέντρα, ιδρύονται για το σκοπό αυτό μόνο σε λουτροπόλεις ή σε τόπους εξοχικής θερινής ή χειμερινής αναψυχής και απέχουν τουλάχιστον είκοσι χιλιόμετρα από το κέντρο του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως. Ο ειδικότερος προσδιορισμός των τόπων ίδρυσης των ανωτέρω λεσχών, του αριθμού αυτών κατά τόπο και των επιτρεπομένων εντός αυτών παιγνίων ανετίθετο στον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος χορηγούσε με απόφασή του και την άδεια λειτουργίας εκάστης λέσχης κατόπιν διενέργειας πλειοδοτικού διαγωνισμού. Ο ίδιος νόμος προέβλεπε, στις μεταβατικές του διατάξεις, εξαίρεση από τον ανωτέρω κανόνα της χιλιομετρικής απόστασης για περιορισμένο χρονικό διάστημα.

Ο ν. 2160/1993 (Α΄ 118) με το Β΄ κεφάλαιό του (άρθρα 8 έως 28) επέτρεψε την ίδρυση δέκα καζίνο στη Χώρα, παραλλήλως δε θέσπισε ένα πλέγμα διατάξεων που αφορούσαν την παραχώρηση των σχετικών αδειών, την οργάνωση, τη λειτουργία και τον έλεγχο των επιχειρήσεων αυτών. Ειδικότερα, με το **άρθρο 8** αυτού τέθηκαν οι «**βασικές αρχές που διέπουν την ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία και τον έλεγχο των καζίνων**» και οι οποίες, όπως ρητώς ορίζεται, «συνίστανται ιδίως»: α. Στην εντιμότητα και ανταγωνιστικότητα των φορέων λειτουργίας των καζίνο. β. Στον αυστηρό έλεγχο όλων των προσώπων, χώρων, φορέων, δραστηριοτήτων και συνθηκών που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τη λειτουργία τους ώστε αυτή να είναι απαλλαγμένη από ύποπτα, επικίνδυνα ή εγκληματικά στοιχεία. γ. Στον αυστηρό έλεγχο των κατασκευαστών, προμηθευτών, διανομέων των διαφόρων μέσων και υλικών διεξαγωγής παιχνιδιού που προμηθεύονται τα καζίνο. δ. Στην ελευθερία πρόσβασης του κοινού στα καζίνο με τη δυνατότητα επιβολής απαγορεύσεων ή περιορισμών για λόγους δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος. Εξ άλλου, με το **άρθρο 27** του ίδιου νόμου, ως ίσχυε προ της καταργήσεώς του από το ν. 2206/1994, που θα αναφερθεί παρακάτω, καθορίστηκαν δέκα (10) θέσεις καζίνο, οι οποίες κατανεμήθηκαν γεωγραφικά ως εξής: α. Μία (1) θέση στο Νομό Αττικής εκτός περιμετρικής ζώνης ακτίνας δεκαεπτά (17) χιλιομέτρων από την πλατεία Συντάγματος Αθηνών. β. Μία (1) θέση στο Νομό Θεσσαλονίκης **εντός περιμετρικής ζώνης** ακτίνας είκοσι πέντε (25) χιλιομέτρων από την πλατεία Αριστοτέλους Θεσσαλονίκης. γ. Μία (1) θέση στη Νήσο Κρήτη. δ. Μία (1) θέση στο Νομό Αττικής εντός περιμετρικής ζώνης ακτίνας δέκα (10) χιλιομέτρων από την πλατεία Συντάγματος Αθηνών. ε. Μία (1) θέση στη Νήσο Κέρκυρα. στ. Μία (1) θέση στη Νήσο Μύκονο. ζ. Μία (1) θέση στη Νήσο Ρόδο. η. Μία (1) θέση στις εγκαταστάσεις του Πόρτο Καρράς στο Νομό Χαλκιδικής. θ. Μία (1) θέση στο Νομό Αχαΐας **εντός περιμετρικής ζώνης** ακτίνας είκοσι πέντε (25) χιλιομέτρων από την Πλατεία Αγ. Γεωργίου Πατρών και ι. Μία (1) θέση στο Νομό Κορινθίας **εντός των ορίων** του Δήμου Λουτρακίου – Περαχώρας. Τέλος, ορίστηκε ότι η **ακριβής**

θέση κάθε καζίνο μέσα στα όρια των ως άνω περιοχών οριζόταν με απόφαση της, τότε λειτουργούσας Επιτροπής Καζίνο, η οποία χορηγούσε και τη σχετική άδεια λειτουργίας.

Ακολούθησε ο **ν. 2206/1994** (Α' 62), ο οποίος εισήγαγε νέες ρυθμίσεις σχετικά με την ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία και τον έλεγχο των καζίνο, καταργώντας τις διατάξεις του ν. 2160/1993, πλην του προαναφερθέντος άρθρου 8 περί βασικών αρχών. Ειδικότερα, με το **άρθρο 1** του ανωτέρω νόμου, ως είχε αρχικώς, προβλέφθηκε η, κατόπιν διενέργειας διεθνούς πλειοδοτικού διαγωνισμού, χορήγηση αδειών λειτουργίας σε δώδεκα (12) επιχειρήσεις καζίνο στη χώρα, οι οποίες κατανέμονταν ως εξής: α) Δύο (2) στο νομό Αττικής, από τις οποίες η πρώτη στη θέση του Μον Παρνές στην Πάρνηθα και η δεύτερη εκτός δήμου Αθηναίων. β) Μία (1) στο νομό Θεσσαλονίκης μέσα σε περιμετρική ζώνη δεκαπέντε (15) χιλιομέτρων από την πλατεία Αριστοτέλους της Θεσσαλονίκης. γ) Μία (1) επιχείρηση στην Κρήτη, μια (1) στη Ρόδο εντός του ξενοδοχείου των Ρόδων, και μια (1) στην Κέρκυρα. δ) Μία (1) στις εγκαταστάσεις του Πόρτο Καρράς του νομού Χαλκιδικής. ε) Μία (1) στα όρια του δήμου Λουτρακίου-Περαχώρας. στ) Μία (1) στο νομό Αχαΐας. η) Μία (1) στη νήσο Σύρο. θ) Μία (1) στο νομό Φλωρίνης. ι) Μία (1) στην περιοχή Δοϊράνης. Προβλέφθηκε, επίσης, ότι με απόφαση του Υπουργού Τουρισμού επιτρεπόταν η χορήγηση δύο (2) ακόμη αδειών καζίνων ανά μία στη Θράκη και στην Ήπειρο. Ο εν λόγω νόμος προέβλεπε, επίσης, ότι για χρονικό διάστημα δώδεκα (12) ετών δεν επρόκειτο να χορηγηθούν άλλες άδειες λειτουργίας επιχειρήσεων καζίνων. Κατά ρητή πρόβλεψη του ίδιου νόμου, **απαγορευόταν η μεταφορά των ανωτέρω επιχειρήσεων καζίνο εκτός των οριζομένων ζωνών καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου παραχώρησης της άδειας**. Εξαιρετικώς ο ν. 2206/1994 προέβλεπε ότι επιτρεπόταν η μεταφορά της επιχειρήσεως του Μον Παρνές από την Πάρνηθα σε θέση εκτός των ορίων του Δήμου Αθηναίων μετά την πάροδο τριετίας από τη χορήγηση της σχετικής άδειας λειτουργίας, ωστόσο η ρύθμιση αυτή καταργήθηκε μεταγενεστέρως με το **ν. 3139/2003** (Α' 100). Η ακριβής θέση κάθε καζίνο, μέσα στα όρια των ανωτέρω περιοχών καθοριζόταν με την υπουργική απόφαση για τη χορήγηση της άδειας. Επίσης, ο ν. 2206/1994 προέβλεπε τη δυνατότητα ανάπτυξης της επιχείρησης καζίνο και των συνοδευτικών αυτού εγκαταστάσεων **σε εκτός σχεδίου πόλεως έκταση**, στην περίπτωση δε αυτή ορίζεται ότι ισχύουν οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης που αφορούν στην ανέγερση ξενοδοχειακών μονάδων σε εκτός σχεδίου περιοχή. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο διεξαγωγής του διεθνούς πλειοδοτικού διαγωνισμού για τη χορήγηση των αδειών λειτουργίας, ένα από τα κριτήρια («θέματα» κατά την ορολογία του νόμου) για τα οποία βαθμολογούνται οι προσφορές των υποψηφίων είναι η «ελάχιστη κοινωνική όχληση» από τη λειτουργία των σχετικών επιχειρήσεων.

[Σημειώνεται παρενθετικά στο σημείο αυτό ότι σύμφωνα με τις διατάξεις τόσο του ν. 2206/1994, όσο και των μεταγενέστερων αυτού νομοθετημάτων, ο **ασκούμενος** επί των επιχειρήσεων καζίνο **έλεγχος** συνίσταται στην τήρηση όλων των προβλεπόμενων διαδικασιών και των υποχρεώσεων που

απαιτούνται για την ορθή λειτουργία κάθε Καζίνο και περιλαμβάνει, ενδεικτικά, τον έλεγχο κτιρίων και εγκαταστάσεων, τη διεξαγωγή των τυχερών παιχνιδιών, τα τεχνικά μέσα και υλικά διεξαγωγής των τυχερών παιχνιδιών, τη διαδικασία αδειοδότησης, προμήθειας και εγκατάστασής τους, καθώς και την τήρηση των όρων παραχώρησης της άδειας ίδρυσης, λειτουργίας και εκμετάλλευσης κάθε Καζίνο. Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος ήδη ασκείται από ανεξάρτητη διοικητική αρχή [Ε.Ε.Ε.Π.], περιλαμβάνει, επίσης, απαγόρευση εισόδου σε άτομα κάτω των 21 ετών, περιορισμούς στην εμπορική επικοινωνία που αφορά σε παίγνια, μέτρα δέουσας επιμέλειας για την πρόληψη, την καταστολή και την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και διαδικασίες πιστοποίησης και καταχώρησης των παιγνίων, των τεχνικών μέσων και υλικών].

Συνοψίζοντας τα κυριότερα σημεία των ανωτέρω ρυθμίσεων, σημειώνουμε:

- τον κλειστό αριθμό των επιχειρήσεων καζίνο
- τον καθορισμό της ακριβούς θέσης κάθε επιχείρησης εντός ορίων συγκεκριμένων περιοχών (ζωνών)
- τον εκ του νόμου καθορισμό συγκεκριμένης θέσης για ορισμένες επιχειρήσεις
- την απαγόρευση μεταφοράς των επιχειρήσεων καζίνο εκτός των καθοριζόμενων ζωνών
- τη θέσπιση απαγόρευσης μετεγκατάστασης για συγκεκριμένες επιχειρήσεις και τέλος
- τη δυνατότητα ανάπτυξης της επιχείρησης καζίνο σε εκτός σχεδίου έκταση.

2-3) Ν. 4446/2016 - Ν. 4499/2017

Η επόμενη ομάδα νομοθετημάτων παρουσιάζει ενδιαφέρον ως προς το ζήτημα της μετεγκατάστασης ήδη λειτουργουσών επιχειρήσεων καζίνο.

Με το **ν. 4446/2016** (Α' 240) προβλέφθηκε κατ' αρχάς ότι η ακριβής θέση κάθε καζίνο, μέσα στα όρια των περιοχών («ζωνών») που προβλέπονται με το ν. 2206/1994 και η έγκριση των κτιριακών εγκαταστάσεών τους ρυθμίζεται πλέον με απόφαση της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.) (βλ άρθρο 109 παρ. 3). Επίσης, με τον ίδιο νόμο **διατυπώθηκε ρητώς η δυνατότητα μετεγκατάστασης** των επιχειρήσεων καζίνο, προφανώς εντός των ορίων των οριζόμενων ζωνών, η οποία συναγόταν ερμηνευτικώς από τις διατάξεις του ν. 2206/1994.

Μεταγενεστέρως, με το **ν. 4499/2017** (Α' 176) θεσπίσθηκε μία εξαιρετική ρύθμιση περί χορήγησης δυνατότητας μετεγκατάστασης σε συγκεκριμένη επιχείρηση καζίνο, η οποία μέχρι τότε λειτουργούσε σε θέση ρητώς καθοριζόμενη από το νόμο, χωρίς να έχει δικαίωμα μετεγκατάστασης (βλ άρθρα 6 επ.). Ειδικότερα, προβλέφθηκε η μεταφορά της επιχείρησης σε θέση εντός των ορίων συγκεκριμένης

περιφέρειας, ενώ προσδιορίστηκαν και τα πολεοδομικά χαρακτηριστικά της περιοχής και του ακινήτου υποδοχής, χωρίς όμως να εξατομικεύεται ή να οριστικοποιείται η εν λόγω θέση μετεγκατάστασης¹. Επιπροσθέτως, θεσπίστηκαν συγκεκριμένες προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται να λάβει χώρα η μεταφορά αυτή και δη προϋποθέσεις οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση διενέργειας επένδυσης και τη διασφάλιση θέσεων εργασίας. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ίδιο νόμο, η χωροθέτηση και η έγκριση της χρήσης του ακινήτου που θα υποδεχθεί την επίμαχη μεταφορά υλοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 4447/2016 περί ειδικών χωρικών σχεδίων, ο οποίος θα αναφερθεί αμέσως κατωτέρω, ενώ, εξ άλλου, σε περίπτωση μεταφοράς του καζίνο σε έκταση εκτός σχεδίου πόλεως, προβλέπεται η εφαρμογή της προαναφερθείσας διατάξεως του ν. 2206/1994. Τέλος, από πολεοδομική - χωροταξική άποψη προβλέφθηκε ότι η περιοχή στην οποία επιτρέπεται να γίνει η μεταφορά πρέπει να έχει υπερτοπικό χαρακτήρα που καθορίζεται από τις ισχύουσες χρήσεις γης, όπως αυτές έχουν εγκριθεί από το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ή Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής, αποκλεισμένων των περιοχών αμιγούς ή γενικής κατοικίας.

4) 4512/2018 [Νέο νομικό πλαίσιο αδειοδότησης και λειτουργίας επιχειρήσεων καζίνο]

Με το **ν. 4512/2018** (Α' 5) τροποποιήθηκε και εκσυγχρονίστηκε το νομικό πλαίσιο αδειοδότησης και λειτουργίας των επιχειρήσεων καζίνο, χωρίς όμως να θίγονται οι επιχειρήσεις που διέθεταν ήδη άδεια καζίνο σύμφωνα με τις διατάξεις των ν. 2206/1994 και 3139/2003, οι οποίες εξακολουθούν να λειτουργούν υπό το νομοθετικό καθεστώς που τις διέπει (βλ άρθρο 357 παρ. 1 καθώς και την αιτιολογική έκθεση του ίδιου νόμου). Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις του τελευταίου αυτού νόμου **καταργήθηκε ο κλειστός αριθμός καζίνο για τη χώρα και εισήχθη πλέον η ρύθμιση ότι για τη χορήγηση νέων αδειών λειτουργίας καζίνο απαιτείται η έκδοση κοινής απόφασης των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης, Τουρισμού και Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τη χωροθέτηση της άδειας**, η οποία εκδίδεται κατόπιν γνώμης της ΕΕΕΠ, χωρίς να επηρεάζονται τα δικαιώματα των ήδη κατόχων αδειών λειτουργίας καζίνο (άρθρα 357 παρ. 1 και 377 παρ. 1). Με την ανωτέρω κοινή υπουργική απόφαση **καθορίζεται «η προσδιοριζόμενη βάσει διοικητικών, πολεοδομικών και λοιπών παραμέτρων θέση ίδρυσης και λειτουργίας της επιχείρησης καζίνο, εφόσον έχει γίνει σχετική χωροθέτηση με νόμο ή προεδρικό διάταγμα»**

¹Συγκεκριμένα, ορίστηκε ότι επιτρέπεται η μεταφορά του καζίνο της επιχείρησης «Ελληνικό Καζίνο Πάρνηθας Α.Ε.» («ΕΚΠΑ Α.Ε.») από την Πάρνηθα εντός της Περιφέρειας Αττικής και ειδικότερα, εντός των διαδημοτικών κέντρων ευρείας ακτινοβολίας ή των Αναπτυξιακών Αξόνων διεθνούς και εθνικής εμβέλειας ή των Πόλων εθνικής και μητροπολιτικής εμβέλειας, όπως αυτά καθορίζονται από τις διατάξεις του Νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας-Αττικής, εκτός, όμως, των περιοχών που υπάγονται στα μητροπολιτικά κέντρα Αθήνας και Πειραιά, στις Χωρικές Υποενοτήτες Νότιας Αθήνας και Λαυρεωτικής, καθώς και στη Χωρική Ενότητα Δυτικής Αττικής. Επίσης, προβλέφθηκε ότι το ακίνητο υποδοχής πρέπει να έχει πρόσωπο επί του κυρίου οδικού δικτύου, όπως ορίζεται στο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας – Αττικής.

(άρθρο 357 παρ. 3 εδ. α'). Στην περίπτωση που η χρήση καζίνο δεν περιλαμβάνεται στις ισχύουσες χρήσεις γης, η έγκριση της χρήσης για το ακίνητο που θα δεχτεί την επένδυση υλοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις περί ειδικών χωρικών σχεδίων (άρθρο 357 παρ. 3 εδ. β'). Η άδεια λειτουργίας χορηγείται από τον Υπουργό Οικονομικών, κατόπιν εισήγησης της Ε.Ε.Π.Π. για τη διαπίστωση της πλήρωσης των προϋποθέσεων του εν λόγω νόμου (άρθρα 357 παρ. 1 και 2, 361 παρ. 1). Εξ άλλου, με τον ίδιο νόμο προβλέφθηκε και η χορήγηση ανά μίας άδειας λειτουργίας καζίνο στην Κρήτη, στη Μύκονο και στη Σαντορίνη, σε γεωγραφική θέση που θα ορισθεί με κοινή απόφαση των ανωτέρω Υπουργών (άρθρο 377 παρ. 2). Υφιστάμενες επιχειρήσεις καζίνο δύνανται να υπαχθούν, εφόσον το επιθυμούν, στο νέο θεσμικό πλαίσιο, οπότε τροποποιείται η σύμβαση παραχώρησης και εκδίδεται νέα άδεια λειτουργίας σύμφωνα με το νέο νόμο. Τέλος, ο ν. 4512/2018 - επιβεβαιώνοντας τον κανόνα της απαγόρευσης μεταφοράς των αδειοδοτημένων βάσει του ν. 2206/1994 καζίνο καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της αδειάς, εξαιρουμένων των περιπτώσεων όπου η άδεια έχει χορηγηθεί για λειτουργία επιχείρησης καζίνο εντός συγκεκριμένης ζώνης (βλ σχετικά την αιτιολογική έκθεση του νόμου) - εισήγαγε ειδική ρύθμιση περί δυνατότητας μεταφοράς συγκεκριμένων, ήδη λειτουργουσών και μη, επιχειρήσεων καζίνο, εντός καθοριζόμενων ζωνών [ειδικότερα, εντός των ορίων συγκεκριμένων νομών, δήμων, καθώς και εντός των νήσων Κέρκυρας και Σύρου] (άρθρο 377 παρ. 3²). Ως προς τον καθορισμό της νέας θέσης των ανωτέρω επιχειρήσεων, απαιτείται, κατά τα ρητώς οριζόμενα στο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2206/1994, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το ν. 4512/2018, η έκδοση κοινής αποφάσεως των προαναφερθέντων Υπουργών για τη χωροθέτηση της άδειας, ενώ σε περίπτωση που η χρήση καζίνο δεν προβλέπεται από τον υφιστάμενο σχεδιασμό, θα πρέπει να εφαρμοσθούν αναλογικώς οι πάγιες ρυθμίσεις του ν. 4512/2018 περί εφαρμογής της νομοθεσίας για τα ειδικά χωρικά σχέδια.

Συνοψίζοντας τα κυριότερα σημεία των ανωτέρω ρυθμίσεων, σημειώνουμε:

- την κατάργηση του κλειστού αριθμού των επιχειρήσεων καζίνο
- τον προσδιορισμό της γεωγραφικής θέσης ίδρυσης και λειτουργίας των νέων επιχειρήσεων καζίνο είτε με ΚΥΑ, επί τη βάσει σχετικής χωροθέτησης που έχει γίνει με νόμο ή π.δ., είτε κατ' εφαρμογή

²«Απαγορεύεται η μεταφορά των καζίνο των επιχειρήσεων στις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια βάσει του παρόντος νόμου [ν. 2206/1994] εκτός των γεωγραφικών θέσεων που ορίζονται στην οικεία άδεια, για όλη τη διάρκεια του χρόνου της άδειας. Ειδικώς για τις παρακάτω επιχειρήσεις, το καζίνο μπορεί να μεταφερθεί και εντός των παρακάτω ζωνών ανά επιχείρηση καζίνο, για όλη τη διάρκεια του χρόνου της άδειας: α) Για το καζίνο που λειτουργεί στη θέση του Μον Παρνές στην Πάρνηθα είτε στη θέση αυτή είτε στην περιοχή που έχει χωροθετηθεί σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 6 επ. του ν. 4499/2017 (Α' 176), υπό τους όρους και προϋποθέσεις που ορίζονται στις οικείες διατάξεις. β) Για το καζίνο που λειτουργεί στην κοινότητα Νέου Ρυσίου Θεσσαλονίκης, εντός του νομού Θεσσαλονίκης μέσα σε περιμετρική ζώνη δεκαπέντε (15) χιλιομέτρων από την πλατεία Αριστοτέλους της Θεσσαλονίκης. γ) Για το καζίνο που λειτουργεί στις εγκαταστάσεις στο Δήμο Λουτρακίου - Αγίων Θεοδώρων, θέση Λειβαδάκι (Ο.Τ.Α. 278, Α279), εντός του Δήμου Λουτρακίου-Περαχώρας. δ) Για το καζίνο που λειτουργεί στην κοινότητα του Ρίο στον νομό Αχαΐας, εντός του νομού Αχαΐας. ε) Για το καζίνο που προβλέπεται σύμφωνα με το ν. 2206/1994 να λειτουργήσει, εντός του νομού της Φλώρινας. στ) Για το καζίνο που λειτουργεί στο Δήμο Κέρκυρας, εντός της νήσου Κέρκυρας. ζ) Για το καζίνο που λειτουργεί στο Δήμο Σύρου-Ερμούπολης, εντός της νήσου Σύρου».

των διατάξεων περί ειδικών χωρικών σχεδίων, στην περίπτωση που η χρήση καζίνο δεν περιλαμβάνεται στις ισχύουσες-για το ακίνητο υποδοχής- χρήσεις γης

- τη δυνατότητα μεταφοράς των ήδη υφιστάμενων επιχειρήσεων σε νέα θέση εντός των ζωνών λειτουργίας τους, με εφαρμογή της ίδιας διαδικασίας.

Π.Β. Ρυθμίσεις χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα

Πριν προχωρήσουμε στην παράθεση ορισμένων κρίσιμων νομολογιακών παραδοχών, είναι σκόπιμο να εκτεθούν ορισμένες βασικές ρυθμίσεις χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα σχετικά με τη χρήση των καζίνο.

1) Από 23.2.1987 Π.Δ. περί κατηγοριών και περιεχομένου χρήσεων γης:

Σύμφωνα με το **προϊσχύσαν από 23.2.1987 προεδρικό διάταγμα** περί κατηγοριών και περιεχομένου χρήσεων γης (Δ' 166), η χρήση «Καζίνα» επιτρέπεται **μόνον στις περιοχές «Τουρισμού-Αναψυχής»** (πρόκειται για ρύθμιση που προστέθηκε με διάταξη του προαναφερθέντος ν. 2160/1993 περί καζίνο **βλ. άρθρο 8 περ. 17, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 6 παρ. 18Α του προεκτεθέντος ν. 2160/1993**). Αντιθέτως, η χρήση «τυχερών παιγνίων» ήταν επιτρεπτή όχι μόνο στις περιοχές «Τουρισμού-Αναψυχής» (βλ. άρθρο 8 περ. 20, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 54 παράγραφος 15γ του ν. 4002/2011, Α' 180), αλλά επίσης στις περιοχές γενικής κατοικίας (βλ. άρθρο 3 περ. 15, όπως προστέθηκε με το άρθρο 54 παρ. 15 του ν. 4002/2011), καθώς και στις περιοχές πολεοδομικού κέντρου - κεντρικής λειτουργίας πόλης - τοπικού κέντρου συνοικίας – γειτονιάς (βλ. άρθρο 4 περ. 20, όπως προστέθηκε με το άρθρο 54 παρ. 15β του ν. 4002/2011).

2) Π.Δ. 59/2018 (Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης)

Εξ άλλου, με τις ρυθμίσεις του μεταγενέστερου και ήδη ισχύοντος **π.δ. 59/2018** «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (Α' 114) καθορίστηκαν εκ νέου οι χρήσεις γης που μπορεί να προβλέπονται κατά τον ρυθμιστικό σχεδιασμό, σύμφωνα με τη γενική και ειδική χωρική λειτουργία τους (άρθρο 1). Ειδικότερα, με το π.δ. αυτό προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, ότι η χρήση «Καζίνο» επιτρέπεται **μόνον στις περιοχές με γενική κατηγορία χρήσης «τουρισμός – αναψυχής»** (άρθρο 5 περ. 44), ενώ η χρήση «Χώροι διεξαγωγής τεχνικών - ψυχαγωγικών και τυχερών παιγνίων» επιτρέπεται εντός των περιοχών με χρήση «Γενική Κατοικία» (άρθρο 3 περ. 45), «Πολεοδομικό Κέντρο - Κεντρικές Λειτουργίες Πόλης - Τοπικό Κέντρο Συνοικίας - Γειτονιάς» (άρθρο 4 περ. 45) και «Τουρισμός – Αναψυχή» (άρθρο 5 περ. 45). [Εξ άλλου, με το άρθρο 14δ του ίδιου π.δ/τος, που προστέθηκε με το άρθρο 44 του ν. 4685/2020, προβλέφθηκε ότι η χρήση καζίνο δεν επιτρέπεται εντός

των ζωνών βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων³].

Παρατηρείται, συνεπώς, ταύτιση των ουσιαστικών ρυθμίσεων του προγενέστερου και του ήδη ισχύοντος νομικού πλαισίου περί χρήσεων γης στο επίμαχο ζήτημα.

3) Ν. 4447/2016 (Χωρικός Σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη)

Με το ν. 4447/2016 «Χωρικός Σχεδιασμός – Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 241) καθιερώθηκε σύστημα χωρικού σχεδιασμού με σκοπό, κατά την εκτίμηση της οικείας αιτιολογικής έκθεσης, την ενίσχυση της αναπτυξιακής προοπτικής της Χώρας, την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης.

Οι διατάξεις του εν λόγω νόμου θα μας απασχολήσουν κυρίως για τις ρυθμίσεις του περί Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, στις οποίες παραπέμπει κατά τα ανωτέρω η νομοθεσία περί καζίνο.

Κατά το άρθρο 1 του νόμου αυτού, ως «*σύστημα χωρικού σχεδιασμού*» νοείται το σύνολο των χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων που προβλέπονται από τις επιμέρους διατάξεις του (άρθρα 5, 6, 7, 8 και 10), όπως διαρθρώνονται συστηματικά και ιεραρχούνται σε επίπεδα με βάση τη γεωγραφική κλίμακα, την αποστολή και το περιεχόμενό τους (περ. α').

Κατά το ίδιο άρθρο, ως *στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός (χωροταξικός σχεδιασμός πλέον σύμφωνα με τον πρόσφατο ν. 4685/2020, Α' 92)* νοείται ο σχεδιασμός που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα, με τον οποίο τίθενται οι μεσοπρόθεσμοι ή και μακροπρόθεσμοι στόχοι για την ανάπτυξη και οργάνωση του χώρου, καθώς και οι γενικές κατευθύνσεις και οι αναγκαίες, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις, για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών άσκησης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας (περ. β'), *ενώ ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός (ήδη πολεοδομικός σχεδιασμός) είναι ο σχεδιασμός με τον οποίο καθορίζονται οι κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο* (περ. γ').

Περαιτέρω, στο άρθρο 2 του ίδιου νόμου **ορίζεται το πλαίσιο της κλίμακας και του επιπέδου στο οποίο ασκείται ο χωρικός σχεδιασμός** (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό επίπεδο), **ο οποίος**

³ Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 4 περ. δ του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 46 του ν. 4685/2020, ως ζώνες βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων ορίζονται εκτάσεις προστατευόμενων περιοχών, στις οποίες είναι δυνατό να συνυπάρχει το προστατευτέο αντικείμενο μαζί με σχετικές πολιτισμικές αξίες ή/και ανθρωπογενείς δραστηριότητες που προάγουν τη βιώσιμη διαχείριση φυσικών πόρων ή/και τη βιώσιμη ανάπτυξη, αυτή, δηλαδή, που υπηρετεί την προστασία του περιβάλλοντος, την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

διακρίνεται [μετά το Ν. 4685/2020, βλ. άρθρο 99] σε χωροταξικό και πολεοδομικό. Προβλέπεται δε ότι στην κατηγορία του χωροταξικού σχεδιασμού υπάγονται τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια του άρθρου 5 και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια του άρθρου 6 (παρ. 1 περ. α'), ενώ στην κατηγορία του πολεοδομικού σχεδιασμού υπάγονται τα πολεοδομικά σχέδια, που εκπονούνται σε τοπική κλίμακα και διακρίνονται περαιτέρω σε δύο επίπεδα σχεδιασμού (παρ. 1 περ. β'). Στο πρώτο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού ανήκουν τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια του άρθρου 7 (ήδη Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια κατά τη νέα διατύπωση), τα οποία ρυθμίζουν τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της εδαφικής περιφέρειας μίας ή περισσότερων Δημοτικών Ενοτήτων (παρ. 2 περ. α'), καθώς και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια του άρθρου 8 (ήδη Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, κατά τη νέα διατύπωση του ν. 4685/2020), τα οποία αποτελούν υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων (παρ. 2 περ. β').

Ειδικότερα, από το άρθρο 8 του ως άνω ν. 4447/2016 διακρίνονται οι ακόλουθες κρίσιμες ρυθμίσεις:

- Ειδικά Χωρικά Σχέδια καταρτίζονται για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών, ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων, που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας ή για τις οποίες απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξής τους.
- Ειδικά Χωρικά Σχέδια καταρτίζονται, επίσης, για προγράμματα αστικής ανάπλασης ή και περιβαλλοντικής προστασίας ή αντιμετώπισης των συνεπειών από φυσικές καταστροφές.
- Αποτελούν σύνολα κειμένων, χαρτών και διαγραμμάτων με τα οποία καθορίζονται χρήσεις γης, γενικοί όροι και περιορισμοί δόμησης, καθώς και κάθε άλλο μέτρο, όρος ή περιορισμός που απαιτείται ώστε να καταστούν οι εν λόγω περιοχές κατάλληλες είτε για τη δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων ή για την πραγματοποίηση των ανωτέρω προγραμμάτων και παρεμβάσεων.
- Η κίνηση της διαδικασίας για τη σύνταξή τους γίνεται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας ή από τον οικείο Δήμο ή την οικεία Περιφέρεια ή από το φορέα υλοποίησης του σχεδίου, έργου ή προγράμματος.
- Πρέπει να εναρμονίζονται με τα Ειδικά και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, καθώς και με τις κατευθύνσεις της οικείας αναπτυξιακής πολιτικής και λαμβάνουν υπόψη τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Τοπικών Χωρικών Σχεδίων και Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου.

Για την ειδικότερη δε περίπτωση των καζίνο σημειώνουμε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό (ΑΠ 67659/2013, Β' 3155) και, ενδεικτικώς για την Αττική, το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Αττικής (ΡΣΑ) [ν. 4277/2014 «Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας-Αττικής και άλλες διατάξεις», Α' 156], το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 6 (παρ. 11) του ν. 4447/2016, επέχει θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου της Αττικής.

- **Η έγκρισή τους γίνεται με προεδρικό διάταγμα** που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών, ύστερα από εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας και γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων. Για τις μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, αρμόδιο όργανο για τη γνώμη του προηγούμενου εδαφίου είναι το Συμβούλιο Μητροπολιτικού Σχεδιασμού.
- Με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα εγκρίνονται επίσης, και οι κατευθύνσεις, όροι και μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, τα οποία πρέπει να τηρούνται κατά την υλοποίηση και εξειδίκευση των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, σύμφωνα με τη σχετική Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.** Με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα καθορίζονται και οι οριογραμμές των υφιστάμενων εντός αυτών υδατορεμάτων, ύστερα από υποβολή φακέλου οριοθέτησης, και εγκρίνεται το Πολεοδομικό Σχέδιο εφαρμογής, όπου αυτό απαιτείται.
- **Με τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια μπορεί να τροποποιούνται προγενέστερα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου και τυχόν ισχύουσες για την περιοχή του σχεδίου γενικές και ειδικές πολεοδομικές ρυθμίσεις, ιδίως όσον αφορά τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και όρους και περιορισμούς δόμησης.**
- Αρχικώς ο ν. 4447/2016 προέβλεπε ως υποχρεωτική την τήρηση της **διαδικασίας προέγκρισης για τα Ε.Χ.Σ.** Μεταγενεστέρως, με το ν. 4635/2019 (Α' 167/30.10.2019, έναρξη ισχύος σύμφωνα με το άρθρο 241 του ίδιου νόμου από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, άρθρο 206), η διαδικασία της προέγκρισης του Ειδικού Χωρικού Σχεδίου κατέστη προαιρετική. Όσον αφορά την προέγκριση, ο νόμος προβλέπει απόφαση του Γενικού Γραμματέα Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος, ύστερα από υποβολή αίτησης προέγκρισης από το φορέα υλοποίησης, εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας και σύμφωνη γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕΣΥΠΟΘΑ).
- **Η αίτηση συνοδεύεται από τεχνική έκθεση** που περιλαμβάνει, τις χωροταξικές κατευθύνσεις της ευρύτερης περιοχής, τις υφιστάμενες χρήσεις γης στη ζώνη άμεσης επιρροής της περιοχής μελέτης, την πρόταση χωρικής ανάπτυξης της περιοχής παρέμβασης και σχετικό χάρτη κλίμακας 1:5000.
- Η απόφαση του ΚΕΣΥΠΟΘΑ τεκμηριώνει την αναγκαιότητα της τροποποίησης,** ενόψει του ειδικού χαρακτήρα της επιδιωκόμενης ανάπτυξης, της κάλυψης αναγκών παραγωγικής ή επιχειρηματικής ανάπτυξης και ανασυγκρότησης εντός της περιοχής του σχεδίου **και, πάντως, τη μη ανατροπή της πολεοδομικής και χωροταξικής λειτουργίας της ευρύτερης περιοχής.**
- **Η απόφαση προέγκρισης του Γενικού Γραμματέα Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος κρίνει την καταργήν δυνατότητα χωροθέτησης του Ειδικού Χωρικού Σχεδίου και δεν εξετάζει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, οι οποίες θα κριθούν στο επόμενο στάδιο της οριστικής έγκρισης αυτού.**
- Τέλος, σύμφωνα με το ν. 4446/2017, Ειδικά Χωρικά Σχέδια αποτελούν επίσης: α) Οι Περιοχές

Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθρου 29 του ν. 2545/1997, οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρθρου 24 του ν. 1650/1986, τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια του άρθρου 26 του ν. 1337/1983. β) Οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποικιακών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων της παρ. 4 του άρθρου 41 του ν. 3982/2011. γ) Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του ν. 3986/2011 (Α' 152), τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του ν. 3894/2010 (Α' 204) [...].

4) 27022/6.6.2017 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Τέλος, κατ' επίκληση των εξουσιοδοτικών διατάξεων του ανωτέρω άρθρου 8 του ν. 4447/2016 εκδόθηκε η **27022/6.6.2017 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Β' 1976)**, με την οποία **καθορίστηκαν οι τεχνικές προδιαγραφές για την εκπόνηση των μελετών των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (Ε.Χ.Σ.)** του εν λόγω νόμου.

Ειδικότερα, με την υπουργική απόφαση αυτή ορίστηκε ότι η μελέτη του Ε.Χ.Σ. συντάσσεται με τρία επίπεδα αναφοράς:

- α) *το επίπεδο της ευρύτερης περιοχής*, η οποία αφορά στη Δημοτική ενότητα/ες του οικείου Καλλικρατικού Δήμου/ων, στην οποία εμπίπτει η περιοχή επέμβασης,
- β) *το επίπεδο της ζώνης άμεσης επιρροής*, που αφορά στην περιβάλλουσα περιοχή που βρίσκεται σε άμεση συσχέτιση με την περιοχή επέμβασης
- και γ) *την περιοχή επέμβασης* (Κεφ. ΙΙ).

Σύμφωνα δε με τα οριζόμενα στην ίδια ΥΑ (Κεφ. ΙΙ Α), **το όριο «της ευρύτερης περιοχής» ταυτίζεται με το όριο του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ), εφόσον υπάρχει τέτοιο** [ή με το όριο τυχόν υφιστάμενου Σχεδίου Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλεως (ΣΧΟΟΑΠ) ή Τοπικού Χωρικού Σχεδίου (ΤΧΣ) σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του άρθρου 7 παρ. 14 του ήδη ισχύοντος ν. 4447/2016].

Προβλέπεται, επίσης, ότι με την Μελέτη του Ε.Χ.Σ. εξετάζεται, μεταξύ άλλων, η θέση και ο ρόλος της ευρύτερης περιοχής μελέτης σε σχέση με άλλα αστικά κέντρα ή οικιστικά σύνολα του εν λόγω Δήμου ή των όμορων Δήμων της Περιφερειακής Ενότητας ή Περιφέρειας.

Μαζί με τη Μελέτη του Ε.Χ.Σ. συνοποβάλλονται η Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), η Γεωλογική Μελέτη Καταλληλότητας για τις περιπτώσεις που η περιοχή επέμβασης βρίσκεται σε εκτός σχεδίου περιοχές και η Μελέτη οριοθέτησης ρεμάτων (εφ' όσον

απαιτείται).

Τέλος, η ΥΑ προβλέπει ότι σε περίπτωση υποβολής αιτήσεως προέγκρισης του Ε.Χ.Σ., αυτή συνοδεύεται υποχρεωτικώς από τεχνική έκθεση, η οποία, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει «*τις χωροταξικές κατευθύνσεις της ευρύτερης περιοχής*», όπως αυτή προσδιορίζεται με τις διατάξεις της ίδιας ΥΑ (Κεφ. ΙΙΙ).

ΙΙΙ. Νομολογιακές προσεγγίσεις – Προβληματισμοί

ΙΙΙ. Α. Νομολογιακές προσεγγίσεις

1) Σ.τ.Ε. 2403/1997 Ολομ.

Κατόπιν διεθνούς πλειοδοτικού διαγωνισμού που προκηρύχθηκε για την ανάπτυξη της θαλάσσιας και χερσαίας περιοχής του τουριστικού λιμένα Φλοίσβου, χορηγήθηκε με απόφαση του Υπουργού Τουρισμού σε συμμετέχουσα στον ανωτέρω διαγωνισμό κοινοπραξία, άδεια για την ίδρυση και λειτουργία μίας επιχειρήσεως καζίνο στην περιοχή του Φλοίσβου, καθώς και η χρήση και εκμετάλλευση του εν λόγω τουριστικού λιμένα. Η απόφαση, όμως, αυτή ανακλήθηκε ακολούθως για μία σειρά από λόγους, μεταξύ των οποίων, η παράβαση των διατάξεων του τότε ισχύοντος Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (ν. 1515/1985) ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις (κτιριακές εγκαταστάσεις) στον όρμο του Φλοίσβου. Κατά της ανωτέρω ανακλητικής αποφάσεως άσκησαν αίτηση ακυρώσεως τα μέλη της εν λόγω κοινοπραξίας.

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου ερμήνευσε τις διατάξεις του ΡΣΑ, οι οποίες προέβλεπαν, μεταξύ άλλων για την περιοχή του Φαληρικού όρμου, τη δημιουργία ενός «*συστήματος μεγάλων υπερτοπικών πόλων αναψυχής, αθλητισμού και πολιτιστικών λειτουργιών*» για την εξυπηρέτηση της πόλης, ως μέτρο για την αναψυχή - ψυχαγωγία υπερτοπικής σημασίας. Ειδικότερα, με την ανωτέρω απόφαση έγινε δεκτό ότι:

- το ΡΣΑ εκδόθηκε 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
- οι διατάξεις του ΡΣΑ προβλέπουν κατευθύνσεις, προγράμματα και μέτρα για την αναβάθμιση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, τα οποία δεσμεύουν τη Διοίκηση κατά την άσκηση της κανονιστικής της εξουσίας ή την έκδοση ατομικών πράξεων. Παραλλήλως για ορισμένες περιοχές του νομού Αττικής καθορίζουν χωροταξικό σχέδιο με προσδιορισμό των επιτρεπτών χρήσεων, όπως στην περίπτωση των υπερτοπικών πόλων αναψυχής, αθλητισμού και πολιτιστικών λειτουργιών
- οι περιοχές των υπερτοπικών πόλων, μεταξύ των οποίων και ο Φαληρικός όρμος, πρέπει να είναι προσιτές στους κατοίκους της Αττικής και μάλιστα με την επιθυμητή δημιουργία ενιαίου δικτύου

σύνδεσής τους για να εξυπηρετούν τις ψυχαγωγικές, αθλητικές και πολιτιστικές ανάγκες τους

- από τον προορισμό τους, οι περιοχές των υπερτοπικών αυτών πόλων διαμορφώνονται κατ' αρχήν σε ελεύθερους χώρους με υπαίθριες εγκαταστάσεις,

- δεν αποκλείεται όμως η κατασκευή στεγασμένων κτιριακών εγκαταστάσεων, υπό τον όρο ότι είναι τέτοιες (ιδίως από άποψη έκτασης και μεγέθους) που να υπηρετούν τις πιο πάνω λειτουργίες χωρίς να αναιρούν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα της περιοχής

- όπου, δε, υπάρχουν ακτές, οι κτιριακές εγκαταστάσεις δεν θα παρεμποδίζουν τον φυσικό προορισμό των ακτών

- και -για το πεδίο που μας ενδιαφέρει- ότι μεταξύ των επιτρεπτών εγκαταστάσεων δεν συγκαταλέγονται κατά την έννοια του νόμου κτίρια καζίνο, τα οποία συνιστούν εντατική τουριστική χρήση για περιορισμένες ομάδες χρηστών και τα οποία δεν εμπίπτουν στην κατά το νόμο έννοια των χώρων αναψυχής, οι οποίοι είναι χώροι προορισμένοι για ψυχική ανάπαυση ή ψυχαγωγία.

- Η πλειοψηφία άποψη χρησιμοποίησε ως πρόσθετο ερμηνευτικό επιχείρημα τη διάταξη του άρθρου 9 του π.δ/τος της 23.2/6.3.1987 με τίτλο "κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης" (Α' 160), το οποίο για περιοχές της κατηγορίας «ελεύθεροι χώροι - αστικό πράσινο», εντεταγμένες σε γενικό πολεοδομικό σχέδιο, επιτρέπει μόνο αναψυκτήρια, αθλητικές εγκαταστάσεις, πολιτιστικά κτίρια και χώρους συναθροίσεως κοινού.

- Αξίζει πάντως, να σημειωθεί και η μειοψηφία άποψη, σύμφωνα με την οποία η χρήση του καζίνο εμπίπτει στην έννοια της αναψυχής, όπως την αντιλαμβάνεται η σχετική διάταξη του ΡΣΑ και την επικουρεί ερμηνευτικά η διάταξη του άρθρου 8 του π.δ/τος της 23.2/6.3.1987 που συμπληρώθηκε με το άρθρο 6 παρ. 18 του ν. 2160/93 με την προσθήκη, μεταξύ άλλων χρήσεων, των καζίνο.

- Τέλος, όπως έγινε δεκτό, η ρύθμιση περί υπερτοπικών πόλων αναψυχής, σε επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού για διάφορες περιοχές του νομού Αττικής, δεν ήταν επιδεκτική άμεσης εφαρμογής, αλλά απαιτείτο να εξειδικεύεται για κάθε περιοχή με την έκδοση των π.δ/των του άρθρου 4 του ΡΣΑ ή με τον πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής. Έτσι, δεν επιτρεπόταν η κατασκευή ειδικών κτιρίων που εξυπηρετούν ενδεχομένως πολιτιστικές, αθλητικές ή ψυχαγωγικές λειτουργίες, πριν προηγουμένως το αρμόδιο πολεοδομικό όργανο, το οποίο έχει την ευθύνη για τη μελέτη και το σχεδιασμό στην ευρύτερη περιοχή εξειδικεύσει τη χρήση καθορίζοντας τον τόπο και το είδος των κτιριακών εγκαταστάσεων.

Ενόψει όλων των ανωτέρω, κρίθηκε ότι νομίμως η προσβαλλόμενη ανακλητική απόφαση απέδωσε στην πράξη παραχωρήσεως παράβαση των διατάξεων του ΡΣΑ, καθόσον αφορά τουλάχιστον την κατασκευή του καζίνο.

2) Σ.τ.Ε. 1305/2019 Ολομ., 1761/2019 Ολομ., Π.Ε. 29/2018 Ολομ.

Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου

Κοσμά Περιφέρειας Αττικής (Χρήση καζίνο)

Η δεύτερη «στάση» μας στη νομολογία αφορά μία ομάδα αποφάσεων, καθώς και ένα πρακτικό επεξεργασίας, σχετικά με το π.δ. περί εγκρίσεως του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά της Περιφέρειας Αττικής.

Στις ρυθμίσεις του ανωτέρω π.δ. προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η λειτουργία καζίνο εντός «Ολοκληρωμένου Τουριστικού Συγκροτήματος». Ειδικές προβλέψεις για το επιτρεπτό χρήσεων τουρισμού-αναψυχής στην επίμαχη περιοχή περιελάμβανε, άλλωστε, το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Αττικής (ν. ΡΣΑ, ν. 4277/2014, Α' 156), προς υλοποίηση του σχεδιασμού του οποίου εγκρίθηκε το εν λόγω π.δ. Παρόλο αυτά, το ζήτημα του επιτρεπτού της χρήσεως καζίνο δεν απασχόλησε εν προκειμένω το Δικαστήριο. Οι ανωτέρω αποφάσεις, όμως, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, μεταξύ άλλων, για την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων περί προστασίας του περιβάλλοντος και οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και για τον ρόλο των χωροταξικών σχεδίων για την πραγμάτωση της συνταγματικής επιταγής για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη.

Ειδικότερα, όπως έγινε δεκτό με τις ανωτέρω αποφάσεις:

- ο συνταγματικός (άρθρο 24 παρ. 1 και 2) σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος και της εξασφάλισης των άριστων δυνατών όρων διαβίωσης του πληθυσμού είναι, καταρχήν, επιτεύξιμος, μέσω της σύνδεσης της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη, επίσης θαλπόμενη από το Σύνταγμα, η οποία, κατά το γράμμα της οικείας συνταγματικής διάταξης (άρθρο 106 παρ. 1) καταλαμβάνει όλους τους τομείς της οικονομίας και, επομένως, επηρεάζει όλες τις κρατικές αποστολές, και αυτήν της προστασίας του περιβάλλοντος, συνδιαμορφώνοντας το περιεχόμενό τους
- ο σεβασμός του περιβάλλοντος ως συλλογικού αγαθού και η διατήρηση της ποιότητάς του όχι απλώς δεν αποκλείουν, αλλά προϋποθέτουν την οικονομική ανάπτυξη και διευκολύνονται από αυτή.
- αντιστρόφως, όμως, η οικονομική ανάπτυξη, που επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της αξιοποίησης των φυσικών πόρων, δεν επιτρέπεται να επιδιώκεται χωρίς τα αρμόδια νομοθετικά και διοικητικά όργανα να μεριμνούν για την προστασία και διατήρηση του περιβάλλοντος, τούτο δε προκειμένου η οικονομική ανάπτυξη να καθίσταται βιώσιμη, οριοθετούμενη από την αρχή της αειφορίας,, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα,
- **η κατάρτιση και εφαρμογή ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων συνιστά, κατά τα παγίως κριθέντα (ΣτΕ 3920/2010 Ολομ., 2489/2006 Ολομ., 3478/2000 Ολομ.), ουσιώδες στοιχείο για την πραγμάτωση της συνταγματικής αυτής επιταγής, αφού μόνο μέσω των σχεδίων αυτών μπορούν τα έργα και οι δραστηριότητες που ασκούν πιέσεις στο περιβάλλον και εγκυμονούν κινδύνους για τις συνθήκες διαβίωσης των ανθρώπων, να οργανώνονται και να εκτελούνται υπό συνθήκες**

που, κατά το δυνατόν, ελαχιστοποιούν και απορροφούν τις πιέσεις αυτές.

Τα ανωτέρω ισχύουν, όμως, όχι μόνο για τα ολοκληρωμένα χωρικά σχέδια, όπως έγινε δεκτό με τις εν λόγω αποφάσεις της Ολομέλειας, αλλά και για τα προβλεπόμενα από την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία εργαλεία ειδικού ή τοπικού σχεδιασμού, χωρικού και πολεοδομικού (και ήδη στρατηγικού και ρυθμιστικού σύμφωνα με τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις του ν. 4447/2016), τα οποία εξειδικεύουν τους στόχους, τις κατευθύνσεις, τα προγράμματα και τα μέτρα των υπερκειμένου επιπέδου σχεδίων, σύμφωνα με την ιεράρχηση που προβλέπει ο νόμος (βλ. Σ.τ.Ε. 2152/2015 Ολομ. σκ. 10, Π.Ε. 29/2018 σκ. 63). Στην κατηγορία των πολεοδομικών αυτών εργαλείων κατατάσσονται τα προαναφερθέντα Ειδικά Χωρικά Σχέδια του άρθρου 8 του ν. 4447/2016, με τα οποία, όπως εκτέθηκε, ρυθμίζεται η χωρική οργάνωση και η ανάπτυξη περιοχών, προκειμένου αυτές να καταστούν κατάλληλες είτε για τη δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων, είτε για την πραγματοποίηση προγραμμάτων και παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας.

Εν όψει των ανωτέρω, η έγκριση χωρικού σχεδίου, το οποίο προβλέπει και οργανώνει δραστηριότητες εν δυνάμει επιβαρυντικές του περιβάλλοντος (π.χ. βιομηχανικές, οικιστικές ή άλλες) σε περιοχή, της οποίας τροποποιεί τις γενικές και ειδικές πολεοδομικές ρυθμίσεις και, ιδίως, τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης προς υλοποίηση των στόχων και των κατευθύνσεων του υπερκειμένου χωροταξικού σχεδιασμού, δεν μπορεί να νοηθεί ως υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, ούτε ως ανεπίτρεπτη επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1305/2019 Ολομ. σκ. 33, 1761/2019 Ολομ. σκ. 30, 936/2017 επτ., Π.Ε. 29/2018 σκ. 68), λαμβανομένου άλλωστε υπόψη ότι η έγκριση υποδεέστερων σχεδίων μέσω των οποίων υλοποιείται ο υπερκείμενος χωροταξικός σχεδιασμός είναι, όπως έχει κριθεί (βλ. Σ.τ.Ε. 1305/2019 Ολομ., 1761/2019 Ολομ., πρβλ. Σ.τ.Ε. 2152/2015 Ολομ., 604/2002 Ολομ., 2403/1997 Ολομ.), υποχρεωτική για το νομοθέτη και τη Διοίκηση.

III. Β. Προβληματισμοί

1) Η χωροθέτηση καζίνο εντός του αστικού ιστού. Επιτρεπτό, περιορισμοί και απαγορεύσεις (;)

Από τις ρυθμίσεις του ν. 2206/1994, αλλά και των μεταγενέστερων αυτού νομοθετημάτων, προκύπτει ότι η ίδρυση, οργάνωση και η λειτουργία των καζίνο διέπεται από αυστηρό νομικό καθεστώς, που χαρακτηρίζεται από τον στενό και αδιάλειπτο κρατικό έλεγχο. Σκοπός δε των κανόνων, που ρυθμίζουν την, κατά κρατική παραχώρηση, επιχειρηματική αυτή δραστηριότητα, είναι η προστασία των παικτών αλλά και γενικώς του κοινωνικού συνόλου από τους κινδύνους που συνεπάγεται η

λειτουργία των καζίνων, όπως υπογραμμίζεται και στην εισηγητική έκθεση του ν. 2206/1994.

Αναγνωρίζοντας ο κοινός νομοθέτης τις αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις από την ανεξέλεγκτη λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών, έθεσε μεν στο άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 2160/1993, που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 4 παρ. 9 του ν. 2206/1994, ως αρχή την ελευθερία πρόσβασης του κοινού στα καζίνο, προέβλεψε όμως ρητώς, με την ίδια διάταξη, «τη δυνατότητα επιβολής απαγορεύσεων ή περιορισμών για λόγους δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος» (βλ. Σ.τ.Ε. 4025-4027/1998 Ολομ., 215/2012, 3836/1999 επτ.). Πέραν, όμως, του ορισμού, με την παράγραφο 18α του άρθρου 6 του ν. 2160/1993, της χρήσης των καζίνο ως επιτρεπόμενης χρήσης μόνον εντός των περιοχών με γενική πολεοδομική λειτουργία «τουρισμός-αναψυχή» (άρθρο 8 περ. 17 του από 23.2.1987 π.δ/τος), ρύθμιση η οποία εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα σύμφωνα με το άρθρο 5 περ. 44 του π.δ. 59/2018 περί κατηγοριών και περιεχομένου χρήσεων γης, ο κοινός νομοθέτης δεν διέλαβε άλλο μέτρο σχετικά με την απαγόρευση χωροθέτησης της χρήσης των καζίνο εντός των πόλεων.

Άλλωστε, το επιτρεπτό της λειτουργίας των επιχειρήσεων αυτών εντός των (μεγάλων) πόλεων ευρίσκει έρεισμα και στην εισηγητική έκθεση του ν. 2206/1994, σύμφωνα με την οποία βασική αρχή που διέπει τις διατάξεις του είναι, μεταξύ άλλων, η προστασία του κοινωνικού συνόλου «από τους κινδύνους που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τη λειτουργία των καζίνο μέσα στις μεγάλες πόλεις».

Εξ άλλου, κατά τα ήδη εκτεθέντα, η, διαφοροποιούμενη, σαφώς, από το καζίνο, χρήση της διεξαγωγής «τυχερών παιγνίων» ήταν επιτρεπτή υπό το καθεστώς του από 23.2.1987 π.δ/τος και παραμένει και σήμερα υπό το καθεστώς του π.δ. 59/2018 όχι μόνο στις περιοχές με γενική κατηγορία χρήσεων «τουρισμός-αναψυχή», αλλά και στις περιοχές «Γενικής Κατοικίας» και «Πολεοδομικού Κέντρου».

Υπό τα δεδομένα αυτά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι από καμία διάταξη του Συντάγματος ή άλλων κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος δεν επιβάλλεται η απαγόρευση εγκατάστασης των καζίνο εντός του αστικού ιστού. Η πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας για την προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1), όπως επίσης και η μέριμνα του Κράτους για την προστασία της παιδικής ηλικίας (άρθρο 21 παρ. 1) και της νεότητας (άρθρο 21 παρ. 3) υλοποιούνται, στον τομέα της λειτουργίας και οργάνωσης των καζίνο, μέσω της θέσπισης ενός αυστηρού νομοθετικού πλαισίου, το οποίο αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην αντιμετώπιση των δυσμενών κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων από την ανεξέλεγκτη λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών και στην προστασία των καταναλωτών των σχετικών υπηρεσιών, των ανηλίκων και άλλων

ευαίσθητων ομάδων του πληθυσμού από τον εθισμό που μπορεί να υποστούν.

2) Χωροθέτηση καζίνο δια της εγκρίσεως Ειδικού Χωρικού Σχεδίου:

α) Τροποποίηση χρήσεων γης για το ακίνητο υποδοχής. Προϋποθέσεις, όρια, περιορισμοί και απαγορεύσεις. (Επιτρεπτή) επιδείνωση των οικιστικών συνθηκών;

Όπως ήδη εκτέθηκε, η διαδικασία εγκρίσεως Ε.Χ.Σ. εφαρμόζεται στις περιπτώσεις όπου η χρήση καζίνο δεν περιλαμβάνεται στις ισχύουσες για το ακίνητο υποδοχής χρήσεις γης, δηλαδή στις περιπτώσεις όπου η εν λόγω χρήση απουσιάζει από τον υφιστάμενο σχεδιασμό.

Με την εφαρμογή του ειδικού εργαλείου των Ε.Χ.Σ. παρέχεται, όπως εκτέθηκε, η δυνατότητα τροποποίησης των ισχυουσών για την περιοχή του σχεδίου γενικών και ειδικών πολεοδομικών ρυθμίσεων, ιδίως όσον αφορά τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και τους όρους και περιορισμούς δόμησης, προκειμένου η περιοχή να καταστεί κατάλληλη για την υποδοχή της επίμαχης δραστηριότητας.

Όσον αφορά τη διαδικασία (προϋποθέσεις) για την έγκριση Ε.Χ.Σ., αυτή αναλύεται στο ν. 4447/2016 και περιγράφηκε ήδη εκτενώς.

Το ερώτημα που ανακύπτει είναι **αν η προωθούμενη με το Ε.Χ.Σ. τροποποίηση των χρήσεων γης, με την εισαγωγή της χρήσης «τουρισμού-αναψυχής» και της ειδικότερης κατηγορίας «καζίνο», ευρίσκει όρια, αν υπόκειται, με άλλα λόγια, σε περιορισμούς και απαγορεύσεις.**

- Ένας πρώτος, θεμελιώδης περιορισμός απαντάται στην υποχρέωση εναρμόνισης των Ε.Χ.Σ. με τα Ειδικά και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια. Εκτέθηκε ήδη η νομολογιακή περίπτωση της άδειας λειτουργίας επιχείρησης καζίνο στην περιοχή του Φλοίσβου και η διαπιστωθείσα παράβαση των διατάξεων του τότε ισχύοντος Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας όσον αφορά τις επιτρεπόμενες στην περιοχή κτιριακές εγκαταστάσεις. Το ήδη ισχύον νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας περιλαμβάνει, όπως εκτέθηκε με αφορμή τις αποφάσεις για τον Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού - Αγίου Κοσμά, εκτενείς ρυθμίσεις σχετικά με τον χαρακτήρα των περιοχών των Χωρικών Ενοτήτων της Περιφέρειας Αττικής ως περιοχών «τουρισμού – αναψυχής». Όπως ήδη σημειώθηκε, η έγκριση χωρικών σχεδίων, τα οποία τίθενται προς υλοποίηση των στόχων και των κατευθύνσεων του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού, δεν μπορεί να νοηθεί ως υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, ούτε ως ανεπίτρεπτη επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων.

- Περαιτέρω, τα Ε.Χ.Σ. οφείλουν κατά νόμο να λαμβάνουν υπόψη τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (πρώην Γ.Π.Σ.) και των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου.

- Τί ισχύει όμως στην περίπτωση, κατά την οποία η εισαγόμενη κατά τα ανωτέρω χρήση δεν ευρίσκει έρεισμα στις ρυθμίσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού; Συνιστά τούτο λόγο απαγόρευσης για την έγκριση του Ε.Χ.Σ.; Η απάντηση δεν είναι τόσο προφανής. Αναγκαίο «εργαλείο» για την αντιμετώπιση του ανωτέρω ζητήματος συνιστά το θεσπιζόμενο από το νόμο κριτήριο «της μη

ανατροπής της πολεοδομικής και χωροταξικής λειτουργίας της ευρύτερης περιοχής». Κατ' εφαρμογή του κριτηρίου αυτού, το αρμόδιο διοικητικό όργανο, αφού λάβει υπόψη του τις χωροταξικές κατευθύνσεις της ευρύτερης περιοχής και τις υφιστάμενες χρήσεις γης, οφείλει να εκφέρει τεκμηριωμένη κρίση σχετικά με την «ομαλή» ενσωμάτωση της νέας χρήσης στην περιοχή υποδοχής: **Οι αποστάσεις της επίμαχης δραστηριότητας από τις περιοχές κατοικίες (αμιγούς και γενικής κατοικίας)** θα ληφθούν σαφώς υπόψη, εν όψει και των σχετικών απαγορεύσεων του π.δ/τος περί χρήσεων γης.

Ομοίως, συνεκτιμητέα θα ήταν και **η ύπαρξη τυχόν ενδιάμεσων ζωνών** (όπως ζωνών ελευθέρων χώρων ή χώρων αστικού πρασίνου) μεταξύ της περιοχής «τουρισμού-αναψυχής» και των γειτονικών οικιστικών περιοχών.

Επίσης, **ο «υπερτοπικός» χαρακτήρας της περιοχής υποδοχής**, κριτήριο το οποίο, άλλωστε χρησιμοποίησε και ο προεκτεθείς ν. 4499/2017 περί μεταφοράς συγκεκριμένης επιχειρήσεως καζίνο, φαίνεται να εναρμονίζεται με τις προβλέψεις του νόμου περί λειτουργίας των Ε.Χ.Σ. ως υποδοχέων σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας.

Εξ άλλου, **η διατήρηση του υφιστάμενου συντελεστή και των λοιπών προβλεπόμενων όρων δόμησης της περιοχής υποδοχής** αποτελούν παράγοντες που θα μπορούσαν να συνεκτιμηθούν για τη διαπίστωση της εναρμόνισης της εισαγόμενης χρήσης με την πολεοδομική και χωροταξική λειτουργία της ευρύτερης περιοχής.

Σημειώνεται, τέλος, ότι σε αντίθεση με τη νομοθεσία περί χωροθέτησης και λειτουργίας πρακτορείων ΟΠΑΠ (υπ' αρ. 229/2/18.11.2016 απόφαση της Ε.Ε.Ε.Π. «Κανονισμός Πρακτόρων της ΟΠΑΠ Α.Ε.», Β' 3923), στην οποία προβλέπονται, μεταξύ άλλων, αποστάσεις (100μ εν προκειμένω) των πρακτορείων από την κύρια είσοδο δημοτικών σχολείων και σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η νομοθεσία περί καζίνο δεν περιλαμβάνει αντίστοιχου περιεχομένου ρυθμίσεις [αλλά ούτε και διατάξεις περί ελαχίστων αποστάσεων από άλλες τυχόν χρήσεις]. Τούτο, όμως, δε σημαίνει ότι η Διοίκηση δεν θα μπορούσε αναλογικώς να εφαρμόσει τις ανωτέρω διατάξεις κατά τον έλεγχο της συνδρομής του επίμαχου κριτηρίου.

β) Εξέταση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σε ποιο στάδιο;

Κλείνοντας την ενότητα αυτή, παρατηρούμε ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εγκατάσταση και λειτουργία της χρήσης καζίνο δεν εξετάζονται κατά το στάδιο της προέγκρισης του Ε.Χ.Σ., αλλά στο επόμενο στάδιο, της οριστικής έγκρισης αυτού, οπότε και υποβάλλεται η Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.

Θα μπορούσε να αναρωτηθεί κανείς γιατί η ΣΜΠΕ να μην συνοποβάλλεται με την αίτηση προέγκρισης, προκειμένου να μελετώνται ήδη από το στάδιο αυτό οι ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εισαγωγή των νέων χωροταξικών ρυθμίσεων και χρήσεων γης, καθώς και να

εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις άλλων θέσεων, συμπεριλαμβανομένης της μηδενικής. Μήπως εάν η ΣΜΠΕ υποβληθεί μετά την προέγκριση, υπολαμβάνει εφεξής ως δεδομένη τη συγκεκριμένη θέση για τη μετεγκατάσταση της επίμαχης δραστηριότητας, χωρίς να εξετάζεται εξ αρχής η καταλληλότητα της θέσεως για την προτεινόμενη εν προκειμένω χρήση και, κατ' επέκταση, χωρίς να διερευνώνται εναλλακτικές λύσεις;

Εν προκειμένω, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η περιλαμβανόμενη στην απόφαση προέγκρισης κρίση περί της κατ' αρχήν δυνατότητας χωροθέτησης του Ε.Χ.Σ. δεν είναι δεσμευτική, υπό την έννοια ότι, κατά το επόμενο στάδιο της οριστικής έγκρισης του σχεδίου, τα όργανα της Διοίκησης, ασκώντας τις αρμοδιότητές τους για την εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου στο περιβάλλον και αξιολογώντας τις τυχόν υφιστάμενες εναλλακτικές, μπορούν να οδηγηθούν όχι μόνο στην υπόδειξη διαφορετικών λύσεων για τον τρόπο υλοποίησης του σχεδίου, αλλά ακόμα και στη λύση της μη εγκρίσεως αυτού, ανατρέποντας έτσι την πρόταση της χωροθέτησης.

3) Καθορισμός της έννοιας «της ευρύτερης περιοχής», στην οποία εμπίπτει η περιοχή επέμβασης, στην ΥΑ περί τεχνικών προδιαγραφών για την εκπόνηση των μελετών των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων.

Ο κανονιστικός νομοθέτης εξειδίκευσε, με την προεκτεθείσα ΥΑ, την έννοια της «ευρύτερης περιοχής», η οποία αναφέρεται στο άρθρο 8 του ν. 4447/2016, προβλέποντας ότι το όριό της ταυτίζεται εν προκειμένω με το όριο του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ), εφόσον υπάρχει τέτοιο. Δεδομένου ότι το ΓΠΣ [και ήδη Τ.Χ.Σ.] καλύπτει κατά κανόνα μια γεωγραφική περιοχή, η οποία συμπίπτει με τα όρια ενός πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμου) [βλ άρθρα 2 παρ. 1 του ν. 1337/1983, Α' 33, 4 παρ. 2 του ν. 2508/1997, Α' 124, 7 παρ. 1, 2 και 14 του ν. 4269/2014, Α' 142 και 7 παρ. 1, 2 και 14 του ν. 4447/2016], ανακύπτει ο προβληματισμός αν ο ανωτέρω προσδιορισμός της έννοιας της «ευρύτερης περιοχής» παρίσταται επαρκής για τη χωροθέτηση εντατικών τουριστικών χρήσεων, όπως εν προκειμένω τα καζίνο.

Υπενθυμίζεται ότι προσδιορισμός της ανωτέρω έννοιας έχει ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι, σύμφωνα με το ν. 4447/2016, η υποβαλλόμενη με την αίτηση προέγκρισης τεχνική έκθεση οφείλει να εξετάζει τις χωροταξικές κατευθύνσεις της ευρύτερης περιοχής, ενώ για την προέγκριση του Ε.Χ.Σ. αξιώνεται από το αρμόδιο διοικητικό όργανο όπως τεκμηριώσει «τη μη ανατροπή της πολεοδομικής και χωροταξικής λειτουργίας της ευρύτερης περιοχής».

Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί η άποψη ότι κατά την εξέταση του κριτηρίου της μη ανατροπής της πολεοδομικής και χωροταξικής λειτουργίας της ευρύτερης περιοχής θα έπρεπε να εξετάζεται, άλλως να λαμβάνεται υπόψη, και το πολεοδομικό καθεστώς των όμορων δήμων, εν όψει του εντατικού και υπερτοπικού χαρακτήρα της επίμαχης χρήσης.

Υπενθυμίζεται, άλλωστε, ότι, κατά τη διατύπωση του νόμου, τα Ε.Χ.Σ. καταρτίζονται για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών «ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων».

Σημειώνεται, τέλος, ότι στο επόμενο στάδιο, αυτό της οριστικής έγκρισης του Ε.Χ.Σ., η Μελέτη του ΕΧΣ εξετάζει, μεταξύ άλλων, τη θέση και το ρόλο της ευρύτερης περιοχής μελέτης «σε σχέση με άλλα αστικά κέντρα ή οικιστικά σύνολα όμορων Δήμων», ενώ, εξ άλλου, σύμφωνα με την ΚΥΑ για το απαιτούμενο περιεχόμενο των Σ.Μ.Π.Ε.⁴, ως «περιοχή μελέτης» ορίζεται μια ευρύτερη περιοχή από εκείνη του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος, στην οποία αναμένονται σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εφαρμογή του.

IV. Αντί συμπερασμάτων.

Οι περιοχές στις οποίες εγκαθίστανται επιχειρήσεις λειτουργίας καζίνο υφίστανται, αναμφίβολα, κίνδυνο αλλοίωσης των χαρακτηριστικών τους. Τούτο οφείλεται προδήλως στην «ένταση» της επίμαχης χρήσης.

Ούτε όμως ο νομοθέτης, ούτε η Διοίκηση δικαιούνται «να... τζογάρουν» κατά την θέσπιση και εφαρμογή, αντίστοιχα, των κανόνων περί χωροθέτησης των επιχειρήσεων λειτουργίας καζίνο.

Ο σεβασμός της συνταγματικής επιταγής περί προστασίας του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος εξακολουθεί να αποτελεί την αφετηρία για τη ρύθμιση και αυτής της μορφής της οικονομικής δραστηριότητας.

Ο συγκεκρισμός της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη στο ειδικότερο αυτό πεδίο της τουριστικής δραστηριότητας συνιστά, αναμφίβολα, άσκηση ρεαλισμού.

Πρόκειται για μία εργασία ισορροπίας, κοπιώδη και απαιτητική αλλά, οπωσδήποτε, απαραίτητη.

⁴Βλ. παρ. ΣΤ' του Παραρτήματος ΙΙΙ «ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ (Σ.Μ.Π.Ε.)» της κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και δημοσίων Έργων ΕΥΠΕ/οικ.107017/2006, «Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001», Β' 1225.