

Ένα μοντέλο παρέμβασης για την αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων

Νικόλαος Τριανταφυλλόπουλος
Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πεδίο Άρεως, 38334 Βόλος,
e-mail: ntriant@prd.uth.gr

Περίληψη

Το δύσκολο θέμα της αποκατάστασης και επανάχρησης των διατηρητέων κτηρίων, μεμονωμένων ή συνόλων αυτών, εντός ή εκτός χαρακτηρισμένων παραδοσιακών οικισμών, παραμένει πάντοτε ένα θέμα προς επίλυση, αφού έως σήμερα δεν έχουν δοθεί λύσεις με ικανοποιητικά επιχειρησιακά αποτελέσματα.

Το θέμα φαίνεται ότι δεν είναι δυνατόν να επιλυθεί εάν δεν προσεγγισθούν ταυτόχρονα τόσο τα θεσμικά και διοικητικά, όσο και τα οικονομικά θέματα που εντοπίζονται, και απαιτείται να επιδιωχθούν οι απαραίτητες συναινέσεις από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

Στην παρούσα εισήγηση, με συνοπτικό τρόπο:

α) προτείνεται ένα «μοντέλο» παρέμβασης σε διατηρητέες ιδιωτικές και δημόσιες ιδιοκτησίες ή σύνολα αυτών, σε συνάρτηση με τη δυνατότητα παροχής κρατικών ενισχύσεων από ευρωπαϊκούς πόρους προς το φορέα αποκατάστασης και διαχείρισής τους, και με βασικό στόχο τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων, και

β) γίνεται αναφορά στα νομικά προβλήματα που εντοπίζονται, ιδιαίτερα σε ότι αφορά το πολύπλοκο καθεστώς συνιδιοκτησίας μεγάλου αριθμού διατηρητέων κτηρίων σε σχέση με τις δυνατότητες παρέμβασης για την αποκατάσταση αυτών.

Λέξεις κλειδιά: κλειδιά: διατηρητέα κτήρια, χρηματοδότηση αποκατάστασης, συνιδιοκτησία

Ιούνιος 2015

1. Εισαγωγή¹

Έως σήμερα, έχουν γίνει πολλές προσπάθειες για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη προστασία των διατηρητέων κτηρίων, παραδοσιακών συνόλων και οικισμών, και έχει παραχθεί σημαντική νομοθεσία προς αυτή την κατεύθυνση. Νομοθεσία έχει επίσης παραχθεί με στόχο την ελάφρυνση των ιδιοκτητών ακινήτων από τα φορολογικά βάρη που αποφέρει η κατοχή τους, ενώ επίσης, έχουν θεσμοθετηθεί φορολογικά κίνητρα για την οικονομική ενίσχυση της αποκατάστασης των κτηρίων από τους ιδιοκτήτες τους. Εντούτοις, αυτά αποδείχθηκαν στην πράξη ανεπαρκή και δύσκολα διαχειρίσιμα από τη διοίκηση. Επίσης, θέματα που αφορούν τόσο την παροχή κεφαλαιακών ενισχύσεων, όσο και τους τρόπους παρέμβασης σε σχέση με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των διατηρητέων κτηρίων δεν έχουν επαρκώς διερευνηθεί και αντιμετωπισθεί. Πολύ μεγάλο ποσοστό από τα διατηρητέα κτήρια είναι σήμερα εγκαταλελειμμένα και ερειπωμένα, συχνά υπό κατάρρευση. Ενίοτε φέρονται ως αγνώστων ιδιοκτητών, ή ανήκουν σε πολλούς ιδιοκτήτες που δεν έχουν κοινούς στόχους για την τύχη του κτηρίου τους.

Στην περίοδο βαθιάς κρίσης που διανύει η χώρα, το θέμα δεν είναι δυνατόν να επιλυθεί συνολικά, δηλαδή να επιτευχθεί η αποκατάσταση της πλειονότητας των κτηρίων σε ορατό χρονικό ορίζοντα. Εν τούτοις, είναι δυνατόν και πρέπει να γίνουν σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της επίλυσης των νομικών και οικονομικών θεμάτων που αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες στην υλοποίηση των παρεμβάσεων αποκατάστασης και χρήσης διατηρητέων κτηρίων, και οπωσδήποτε, να υλοποιηθούν όσο το δυνατόν περισσότερες αποκαταστάσεις κτηρίων.

Στην παρούσα εργασία περιγράφεται αδρομερώς ένα μοντέλο παροχής κρατικών ενισχύσεων για την αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων, και γίνεται προσπάθεια να αντιμετωπισθούν σύνθετα και αλληλοσυνδεόμενα θέματα, που μπορούν ταξινομηθούν σε δύο κατηγορίες:

α) εκείνο της χρηματοδότησης της αποκατάστασης των κτηρίων, με έμφαση στην κατανομή των οικονομικών βαρών μεταξύ του δημοσίου και των ιδιοκτητών, λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές δυνατότητες της πολιτείας, καθώς και

β) νομικά θέματα που αφορούν κυρίως τη νομική βάση των υποχρεώσεων των ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων και των δημοσίων φορέων για την αποκατάστασή τους, το ιδιοκτησιακό καθεστώς των κτηρίων, καθώς και το πρόβλημα της πολύ-ιδιοκτησίας που καθιστά συνήθως κάθε παρέμβαση στα περισσότερα ίσως από αυτά, σχεδόν αδύνατη.

¹ Οι αναλύσεις και προτάσεις της εισήγησης προέρχονται από ερευνητικό πρόγραμμα που χρηματοδοτήθηκε από το ΙΔΡΥΜΑ ΩΝΑΣΗ

Επισημαίνεται ότι, στο παρόν άρθρο δεν είναι δυνατόν να γίνει αναφορά σε όλες τις πτυχές των προαναφερόμενων θεμάτων, και οπωσδήποτε και στα πολλά άλλα θέματα που τίθενται, τα οποία όμως σε επιχειρησιακό επίπεδο θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ταυτόχρονα και συνολικά, έτσι ώστε να προκύψουν συνεκτικές και πρακτικά αποτελεσματικές λύσεις, που θα δίδουν τη δυνατότητα επίτευξης συναινέσεων μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων, καθώς και των ιδιοκτητών των κτηρίων.

2. Η νομική βάση των υποχρεώσεων των ιδιωτών και του δημοσίου για τη συντήρηση και αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων

Ο συνταγματικός νομοθέτης (Σύνταγμα, άρθρο 24), αναγνωρίζοντας τη σημασία της διαφύλαξης της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας, καθιέρωσε αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρωπίνη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει την πολιτιστική κληρονομιά. Στο το θεσμικό πλαίσιο που έχει παραχθεί από δύο υπουργεία, των (πρώην) ΥΠΕΚΑ και ΥΠΠΟ [Ν. 1337/1983, Ν. 1577/1985 (ΓΟΚ) όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4067/2012 καθώς και οι Ν. 1469/1950 και Ν. 3028/2010,], η προστασία της κληρονομιάς αυτής συνίσταται στη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων, τόσο των παραπάνω μνημείων όσο και κάθε στοιχείου του πολιτιστικού περιβάλλοντος και συνεπάγεται τη δυνατότητα επιβολής και των αναγκαίων μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας για την αποκατάσταση στην αρχική τους μορφή, όταν έχουν φθαρεί από το χρόνο ή άλλες ανθρωπινες ενέργειες ή άλλα περιστατικά (ενδεικτικά: ΣτΕ 2175/2004 Ολομ., 3050/2004, 3454/2004 Ολομ., 1105/2005, 2231/2006, 1445/2006, 3611/2007, 3857/2007, 887/2008, 2339-41/2009, 1587/2010).

Εντούτοις, στο θεσμικό πλαίσιο εντοπίζεται σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των δύο νομικών καθεστώτων που ισχύουν - για τα μνημεία από τη μία και τα διατηρητέα από την άλλη - σε ότι αφορά την ενεργοποίηση της υποχρέωσης του ιδιοκτήτη μνημείου να προβαίνει σε ανακατασκευή του σε περίπτωση καταστροφής του. Συγκεκριμένα, ο ιδιοκτήτης ακινήτου χαρακτηρισμένου ως μνημείου δεν μπορεί να υποχρεωθεί να το αποκαταστήσει (γνωμοδότηση αρ. 36/2002 του ΝΣΚ). Αντίθετα, ο ιδιοκτήτης διατηρητέου κατά ΓΟΚ υποχρεούται να το αποκαταστήσει. Ειδικότερα, σύμφωνα με το π.δ. 28/15.4.1988 που εκδόθηκε σε εκτέλεση των διατάξεων του άρθρου 32 του Ν. 1337/1983 μετά από απόφαση του ΣτΕ (1099/1987 Ολομ.), οι ιδιοκτήτες ή οι νομείς των διατηρητέων κτηρίων επωμίζονται τις δαπάνες για την επισκευή ή ανακατασκευή

διατηρητέων κτηρίων με ίδια μέσα. Αν αυτοί αδρανούν, κωλυσιεργούν, καθυστερούν ή αδυνατούν να προβούν στις σχετικές εργασίες, τις εργασίες αυτές μπορεί να τις εκτελέσει το δημόσιο ή ο οικείος Ο.Τ.Α., καταλογίζοντας κατ' αρχήν τις σχετικές δαπάνες σε βάρος των υπόχρεων. Στην περίπτωση που η δαπάνη της επισκευής ή ανακατασκευής υπερβαίνει ορισμένα εύλογα όρια που καθορίζονται από τη σχέση δαπάνης/προσόδου από την εκμετάλλευση του ακινήτου, και εφόσον η φθορά δεν προήλθε από σκόπιμη ενέργεια του ιδιοκτήτη, τότε υποχρεούται το Δημόσιο ή ο οικείος Ο.Τ.Α. να αναλάβει το σύνολο ή μέρος της δαπάνης αυτής στο μέτρο που υπερβαίνει τα πιο πάνω όρια, ιδίως δε: α) σε περίπτωση μη πραγματοποίησης επαρκών εισοδημάτων από την εκμετάλλευση του κτιρίου, έστω και αν το κτίριο παραμένει κενό και δεν χρησιμοποιείται, και β) στην ύπαρξη διαφωνιών κάθε μορφής ανάμεσα στους συγκυρίους ή συνομείς που οδηγούν στην αδυναμία οικονομικής εκμετάλλευσης του ακινήτου. Το ποσοστό συμμετοχής του Δημοσίου ή των Ο.Τ.Α. στη δαπάνη αποκατάστασης του κτιρίου καθορίζεται με απόφαση είτε του Υπουργού, είτε του Νομάρχη, είτε με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ανάλογα με το ποιον βαρύνει η σχετική δαπάνη. Απ' όσο γνωρίζουμε, έως σήμερα δεν έχει εκδοθεί καμία διοικητική απόφαση σχετικά με το ζήτημα.

Τα δύο βασικά θέματα που πραγματεύεται η παρούσα εργασία έχουν μεν αντιμετωπισθεί ορθά – κατά τη γνώμη μας - νομοθετικά, αλλά όχι επιχειρησιακά. Τίθενται τα ερωτήματα α) πως και υπό ποιες συνθήκες και πλαίσιο μπορεί να προσδιορίζεται η «εύλογη» δαπάνη ανακατασκευής που μπορεί να επωμίζεται ο κύριος του διατηρητέου κτηρίου και πως προσδιορίζεται η συμβολή του δημοσίου, και β) πως επιχειρείται παρέμβαση σε ένα κτήριο υπό την κυριότητα διαφωνούντων συνιδιοκτητών;

3. Το προτεινόμενο «μοντέλο» παρέμβασης

Στα πλαίσια μιας ρεαλιστικής προσέγγισης του προβλήματος της αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων, προτείνεται η εφαρμογή ενός «μοντέλου» παρέμβασης, το οποίο δεν θα είναι μαξιμαλιστικό σε ότι αφορά τις οικονομικές υποχρεώσεις του κράτους και των ιδιοκτητών των κτηρίων, και θα μπορεί να έχει κάποια αξιοσημείωτα επιχειρησιακά αποτελέσματα.

Στόχος του προτεινόμενου «μοντέλου» είναι, μεταξύ άλλων: α) να δοθεί κάποια διέξοδος στην έλλειψη ρευστότητας κεφαλαίων και το υψηλό κόστος δανεισμού, και β) η εφαρμογή των προβλεπόμενων στο π.δ. 28/1988, δηλαδή ο καθορισμός της εύλογης δαπάνης αποκατάστασης που μπορεί να επωμισθεί ο κύριος ενός διατηρητέου ακινήτου, καθώς και να προσδιορισθεί το ύψος και ο τρόπος παροχής της κρατικής ενίσχυσης.

Δεδομένης της πολύ περιορισμένης δυνατότητας διάθεσης εθνικών πόρων για τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, το μοντέλο παρέμβασης που προτείνεται, βασίζεται στην ανάπτυξη και χρήση χρηματοοικονομικών μέσων που θα χρησιμοποιούν ανακυκλώσιμους πόρους προερχόμενους από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) της ΕΕ που δικαιούται η Ελλάδα.

Η βασική του ιδέα του «μοντέλου» παρέμβασης βασίζεται επιγραμματικά στα εξής: ο κύριος του ακινήτου είναι δίκαιο και εφικτό να επωμισθεί την οικονομική δαπάνη για την αποκατάσταση του ακινήτου του, η οποία όμως θα είναι ανάλογη των εσόδων που αυτό μπορεί να του αποφέρει, ανάλογα με την επιτρεπόμενη χρήση του και την επικρατούσα οικονομική κατάσταση. Την επιπλέον δαπάνη, θα πρέπει να την αναλάβει η Πολιτεία, ή καλύτερα το κοινωνικό σύνολο, το οποίο ωφελείται από την κήρυξη του κτηρίου ως διατηρητέου. Έτσι, προτείνεται να παράσχει η Πολιτεία στον ιδιοκτήτη του ακινήτου επιστρεπτέα κρατική ενίσχυση μέσω χαμηλότοκων δανείων, ανάλογη με τα έσοδα που μπορεί το ακίνητο να του αποφέρει, και να καλύψει το υπόλοιπο του κόστους αποκατάστασης με επιδότηση (μη επιστρεπτέα ενίσχυση).

Συγκεκριμένα, για την υλοποίηση ενός προγράμματος αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων, προτείνεται η Δημιουργία Ταμείου/ων Αποκαταστάσεως Διατηρητέων Κτηρίων σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ή ακόμη και σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή σε μεγάλους δήμους της χώρας, εάν υπάρχει ικανός αριθμός διατηρητέων κτηρίων προς αποκατάσταση. Στο Ταμείο/α οποία θα διατεθεί αρχικά ένα ποσό από το νέο ΕΣΠΑ (ΣΕΣ), το οποίο ανάλογα με την πρόοδο του προγράμματος θα μπορεί να ενισχύεται. Σύμφωνα με τους ισχύοντες ευρωπαϊκούς κανονισμούς, η διαχείριση του Ταμείου θα πρέπει να ανατεθεί σε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα, το οποίο θα χορηγεί δάνεια με ευνοϊκούς όρους για επενδύσεις στην αποκατάσταση και αποδοτική χρήση διατηρητέων κτηρίων και θα ελέγχει την υλοποίηση των έργων και την εκμετάλλευση των κτηρίων. Τα ποσά που θα συγκεντρώνονται από την αποπληρωμή των δανείων θα μπορούν να επανεπενδύονται από το Ταμείο, σε νέα έργα αποκατάστασης. Έτσι, μετά από ένα χρονικό διάστημα το πρόγραμμα θα μπορεί να λειτουργεί με ίδιους, ανακυκλώσιμους πόρους, κατά τα προβλεπόμενα από τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς για τέτοιου είδους χρηματοοικονομικά εργαλεία κρατικών ενισχύσεων.

Επισημαίνεται ότι, αυτό το «μοντέλο» είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί για δαπάνες αποκατάστασης μεγάλων διατηρητέων κτηρίων, ή με συγκέντρωση αριθμού διατηρητέων κτηρίων ικανής εκμεταλλεύσιμης επιφάνειας, τα οποία θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν σχεδόν αποκλειστικά για επαγγελματική χρήση. Επίσης υπογραμμίζεται ότι, σύμφωνα με το σημείο 10 του άρθρου 2 του κανονισμού 1303/2013 της ΕΕ, δικαιούχος ενισχύσεων μπορεί να είναι δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας, και όχι φυσικό πρόσωπο. Άλλωστε η διαδικασία χορήγησης των δανείων είναι απαιτητική, όπως εξηγείται στη συνέχεια.

Βασικός πυρήνας εφαρμογής και λειτουργίας του μοντέλου αυτού για επαγγελματικά κτήρια είναι η δημιουργία Εταιρειών Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) που θα αναλαμβάνουν την αποκατάσταση, καθώς και τη διαχείριση και εκμετάλλευση διατηρητέων κτηρίων, που θα τους εξασφαλίζουν ένα αποδεκτό καθαρό ποσοστό κέρδους. Η ΕΕΣ θα μπορεί να λάβει χαμηλότοκο δάνειο από το διαχειριστή του Ταμείου, σε ύψος περίπου 70% των επιλέξιμων δαπανών επί εκείνου του κόστους αποκατάστασής του, που θα υπολογίζεται σε σχέση με την πρόσοδο που μπορεί να αποφέρει το κάθε ακίνητο. Το υπόλοιπο κόστος θα μπορεί να προέλθει από ιδιωτικούς πόρους, δηλαδή ίδια κεφάλαια του φορέα υλοποίησης του έργου, τραπεζικά δάνεια και οπωσδήποτε, από μη επιστρεπτέα επιδότηση. Για τη χορήγηση των δανείων από το διαχειριστή του Ταμείου θα απαιτείται η υποβολή ενός επιχειρηματικού σχεδίου, στο οποίο θα προβλέπονται και θα υπολογίζονται επαρκώς τεκμηριωμένα η χρηματοοικονομική δομή του έργου, το κόστος αποκατάστασης του κτηρίου, η διαχείριση τυχόν υφιστάμενων βαρών, τα στοιχεία διαχείρισης του έργου, αλλά και η απόδοσή του, τα οποία θα πρέπει να εξασφαλίζουν την αποπληρωμή του δανείου. Με τη χρήση των χρηματοοικονομικών τεχνικών στη μελέτη σκοπιμότητας, είναι δυνατός ο υπολογισμός του «εύλογου» ύψους της δαπάνης που μπορεί να αναλάβει ο ιδιώτης (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο π.δ. 28/1988), αλλά και το «χρηματοδοτικό κενό» σύμφωνα με τους κανονισμούς της Ε.Ε., που θα πρέπει να επιδοτηθεί. Δεδομένης της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας, και της απροθυμίας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων να παράσχουν δάνεια με εμπράγματα εγγυήσεις επί ακινήτων, ένα μέρος των χορηγούμενων δανείων, θα μπορούσαν να είναι μειωμένης εξασφάλισης.

Στη διαμόρφωση του προτεινόμενου «μοντέλου», έχουν ληφθεί υπόψη τόσο τα όσα προβλέπει ο κανονισμός 1303/2013 της ΕΕ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, όσο και όλες οι σχετικές εξειδικεύσεις του και οδηγίες, καθώς και οι κανονισμοί περί Κρατικών Ενισχύσεων. Θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι σύμφωνα με τους ισχύοντες Ευρωπαϊκούς Κανονισμούς, ενισχύσεις μπορούν να χορηγούνται – μεταξύ άλλων – για την ακίνητη πολιτιστική κληρονομιά όπως αυτή αναγνωρίζεται επισήμως από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές κράτους μέλους. Μπορούν να ενισχύονται η προστασία, διατήρηση, αποκατάσταση και ανάπλαση της υλικής πολιτιστικής κληρονομιάς. δηλαδή: αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία, ιστορικά κτήρια. Οι ενισχύσεις μπορούν να λάβουν τη μορφή: επενδυτικών ενισχύσεων, συμπεριλαμβανομένων των ενισχύσεων για την κατασκευή ή την αναβάθμιση της πολιτιστικής υποδομής και λειτουργικών ενισχύσεων, οι οποίες όμως δεν πρέπει να υπερβαίνουν το εκτιμώμενο έλλειμμα χρηματοδότησης του έργου, ενώ η μέγιστη ένταση της ενίσχυσης δεν πρέπει να υπερβαίνει το 100 % των επιλέξιμων δαπανών.

Δεδομένης της οικονομικής στενότητας, προτεραιότητα θα μπορούσε να δοθεί σε διατηρητέα κτήρια με σχετικά χαμηλό κόστος αποκατάστασης και υψηλή εμπορευσιμότητα, δηλαδή κυρίως σε κεντρικές θέσεις, αλλά και με χαρακτηριστικά τέτοια που ζητούν οι εν δυνάμει χρήστες τους, επιτυγχάνοντας έτσι την ανάγκη παροχής

μικρότερης κρατικής ενίσχυσης. Άλλωστε, η λειτουργία της αγοράς, εάν επιτευχθεί, μάλλον θα οδηγήσει, σε πρώτο χρόνο, στην επιλογή τέτοιων κτηρίων.

4. Το πλαίσιο επέμβασης σε συνιδιόκτητα κτήρια

Βασικό στοιχείο για την επιτυχία του προγράμματος αποτελεί η δυνατότητα της ΕΕΣ να αποκτή την κυριότητα ακινήτου ή ομάδας ακινήτων, η τα ακίνητα να της παραχωρούνται μακροχρόνια. Για την αποφυγή του κόστους της απόκτησης ακινήτων για την εφαρμογή του προτεινόμενου μοντέλου, αλλά και την κατανομή του ρίσκου ανάμεσα σε όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, οι ιδιοκτήτες κάθε ακινήτου θα καθίσταται μέτοχοι της ΕΕΣ σε ένα συγκεκριμένο ποσοστό, ανάλογα με την αγοραία ή κεφαλαιακή αξία του ακινήτου τους, στην κατάσταση που βρίσκεται (πριν την αποκατάστασή του). Δηλαδή προτείνεται η αποϋλοποίηση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων επί των διατηρητέων κτηρίων, με την οποία οι ιδιοκτήτες των ακινήτων θα καθίστανται μεριδιούχοι της ΕΕΣ. Θεωρείται ότι μεγάλο μέρος των συνιδιοκτητών ακινήτων θα συμμετάσχουν οικειοθελώς στο εγχείρημα, δεδομένου ότι η απαξίωση του διατηρητέου ακινήτου τους είναι πολλές φορές σχεδόν ολοκληρωτική, ενώ οι προοπτικές αποδοτικής αξιοποίησής του (για ίδια χρήση ή μίσθωση) είναι σχεδόν μηδενικές, ακόμη και εάν η γενικότερη οικονομική κατάσταση βελτιωθεί δραστικά. Εντούτοις, ένα ποσοστό ιδιοκτητών δε θα θελήσει, για τους οποιουσδήποτε λόγους, να συμμετάσχει στο όλο εγχείρημα και στο φορέα, ή δεν είναι δυνατόν να βρεθούν (π.χ. κληρονόμοι που διαμένουν για δεκαετίες εκτός Ελλάδας). Τότε, εάν οι συνιδιοκτήτες τουλάχιστον του 60% της συνολικής επιφάνειας των επιμέρους αυτοτελών ακινήτων επιθυμούν τη συμμετοχή τους στο εγχείρημα, η υπόλοιπη επιφάνεια του κτηρίου θα πρέπει να αποκτηθεί από την ΕΕΣ με υποχρεωτική εξαγορά ή απαλλοτρίωση. Την απαλλοτρίωση μπορεί να κηρύξει για λόγους δημοσίου συμφέροντος, το δημόσιο ή ο Δήμος, κατά περίπτωση, υπέρ της Εταιρείας, με δαπάνες αυτής, και με αντάλλαγμα αποζημίωση σε χρήμα ίση με την αγοραία αξία της προς απαλλοτρίωση επιφάνειας (ή την αντικειμενική της αξία, εάν όπως προβλέπεται, αυτή εξισωθεί με την αγοραία), ή και σε είδος, εάν ο ιδιοκτήτης το αποδεχθεί, όπως προβλέπει ο Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων. Το οικονομικό αντάλλαγμα της απαλλοτριωμένης επιφάνειας θα πρέπει αν είναι χαμηλότερο, αναλογικά, της αξίας των μεριδίων των υπολοίπων ιδιοκτητών, για δυο λόγους: επειδή όσοι συμμετέχουν στην επένδυση της αποκατάστασης του κτηρίου ως μεριδιούχοι της ΕΕΣ αναλαμβάνουν κάποιο ρίσκο, αλλά και επειδή έτσι ενθαρρύνεται η συμμετοχή τους, με θετικές επιπτώσεις στη βιωσιμότητα του έργου, αφού μειώνεται το απαλλοτρίωσης.

Το νομικό καθεστώς που διέπει τη συνιδιοκτησία αποτελεί εμπόδιο για την υλοποίηση πολιτικών παρέμβασης σε κτίρια σε χρήση, εγκαταλειμμένα ή κενά, διατηρητέα ή όχι, που χρήζουν αποκατάστασης ή ανακαίνισης, σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ των

συνιδιοκτητών, λόγω των προβλεπόμενων για τη λήψη αποφάσεων κανόνων, βάσει του ν.δ. 3741/29 και της νομολογίας γενικότερα που έχει αναπτυχθεί σχετικά με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και τη συγκυριότητα. Κατά συνέπεια, οι ήδη πολλές οικονομικές δυσκολίες στην εφαρμογή ενός προγράμματος για τα διατηρητέα κτήρια, πολλαπλασιάζονται.

Ο κοινός νομοθέτης έχει θεσπίσει διατάξεις γενικής ισχύος, που ρητά υποχρεώνουν τους ιδιοκτήτες κτηρίων σε συγκεκριμένες ενέργειες και θέτουν όρια στα δικαιώματά τους επί της ιδιοκτησίας τους. Άλλωστε, η ιδιοκτησία αποτελεί όχι μόνο ατομικό, αλλά και κοινωνικό αγαθό. Ειδικά ένα διατηρητέο κτήριο, αποτελεί κοινωνικό αγαθό, και για το λόγο αυτό κηρύσσεται διατηρητέο. Νομοθετικές προβλέψεις αποτελούν ακριβώς έκφραση του ότι το δικαίωμα της ιδιοκτησίας συναρτάται και επηρεάζεται από τις αρχές της διαφύλαξης και προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και της αισθητικής και της εικόνας της πόλης ή της ασφάλειας των οικοδομών. Ως ένδειξη του αποδεκτού βαθμού κρατικής παρέμβασης στην ιδιοκτησία, ειδικά αναφέρεται η περίπτωση της αναγκαστικής συμμετοχής ιδιοκτητών σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς ή η αναγκαστική συνένωση συνεταιρισμών, εφόσον έτσι επιτυγχάνεται η άρτια πολεοδομική οργάνωση ή είναι τούτο αναγκαίο στα πλαίσια της γενικότερης στεγαστικής και οικιστικής πολιτικής (αρθρ. 144 ΚΒΠΝ).

Ειδικότερα, από τη διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου σχετικά με την ιδιοκτησία και συνιδιοκτησία, προκύπτει ότι αναγνωρίζονται ως αποδεκτά:

α) η επιβολή περιορισμών στην απόλαυση της ιδιοκτησίας ή και το δικαίωμα της Πολιτείας για στέρση αυτής, ανάλογα με τη διακύβευση και σημαντικότητα άλλου συνταγματικά προστατευόμενου αγαθού, ιδιαίτερα των πολιτιστικών αγαθών, όπως έχει προαναφερθεί (ενότητα 2, παρ. 1),

β) το δικαίωμα των συνιδιοκτητών να αναζητούν δαπάνες αναγκαίες και επωφελείς, ακόμη κι όταν έγιναν χωρίς τη συναίνεση του συνόλου των συνιδιοκτητών, αλλά και το δικαίωμα πλειοψηφίας των συνιδιοκτητών να ζητήσουν μεταβολή του καθεστώτος του κοινού ακινήτου για την επωφελή αξιοποίησή του,

γ) ότι τα δικαιώματα της πλειοψηφίας δεν μπορεί να ασκούνται σε βάρος των δικαιωμάτων μειοψηφίας,

δ) ότι η αισθητική και αρχιτεκτονική του κτιρίου υπάγεται στο «δικαίωμα χρήσης» της ιδιοκτησίας,

ε) ότι η χρήση κρίνεται κατά τις περιστάσεις και ότι απαράβατη προϋπόθεση αποτελεί μόνον η μη διατάραξη της ασφάλειας και προσβασιμότητας στα κοινά,

στ) ότι το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, όταν ο ίδιος ο ιδιοκτήτης αδρανή, σε βάρος των λοιπών ιδιοκτητών αλλά και της πόλης συνολικά, δεν μπορεί να κρίνεται προστατευτέο, όταν ασκείται καταχρηστικά, καταλήγουμε στο ακόλουθο συμπέρασμα:

Με βάση τα παραπάνω, εν αρνήσει σύμπραξης συνιδιοκτητών, υπάρχει έδαφος θεμελίωσης μιας αναγκαστικής παρέμβασης στη συνιδιοκτησία. Εν τούτοις, επειδή η προσφυγή στα δικαστήρια, που υπό το σημερινό νομικό καθεστώς είναι η μόνη ασφαλής διέξοδος για την κρίση του θέματος, κρίνεται σκόπιμη, ή μάλλον αναπόφευκτη, η θέσπιση νομοθετικής ρύθμισης γι' αυτό.

5. Προϋποθέσεις επιτυχούς εφαρμογής του «μοντέλου» παρέμβασης

Θα πρέπει επίσης να υπογραμμισθεί ότι, για τη λειτουργία του μοντέλου θα πρέπει να υπάρξουν σημαντικές βελτιώσεις σε διάφορα «τεχνικά» θέματα. Απαιτείται, η επίλυση των θεμάτων και διαδικασιών αποκατάστασης κτηρίων που χαρακτηρίζονται από τα δύο θεσμικά πλαίσια σε ισχύ (πρώην ΥΠΕΚΑ και ΥΠΠΟ), η ταχεία εκδίκαση αποζημιώσεων σε περιπτώσεις που απαιτείται η υποχρεωτική εξαγορά τμημάτων ιδιοκτησιών, η σημαντική επιτάχυνση των διαδικασιών αδειοδότησης των παρεμβάσεων, η ρύθμιση θεμάτων που αφορούν προσθήκες στα κτήρια όταν αυτές είναι απαραίτητες για τη νέα χρήση τους, και η απλοποίηση της διαδικασίας αλλαγής χρήσης τους όπου απαιτείται. Εάν δεν προωθηθούν τα παραπάνω, οι διοικητικές καθυστερήσεις και κωλυσιεργίες θα λειτουργήσουν απολύτως αποτρεπτικά στην εμπλοκή του οποιουδήποτε ιδιωτικού φορέα στο εγχείρημα, καθώς καθιστούν τον επενδυτικό κίνδυνο απροσδιόριστο, και κατά συνέπεια το κόστος του δανεισμού, με αποτέλεσμα να καθίσταται ασύμφορη η επένδυση.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τα έως τώρα ισχύοντα, από το ΕΤΠΑ είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν πόροι για την αποκατάσταση επαγγελματικών κτηρίων και όχι κατοικιών, εκτός εάν αυτές εντάσσονται σε ένα πρόγραμμα αστικής ανάπτυξης, και αυτό υπό προϋποθέσεις. Εν τούτοις, πολλά από τα διατηρητέα κτήρια, ανάλογα με τη θέση και τα χαρακτηριστικά τους, είναι δυνατόν να έχουν και επαγγελματική χρήση: κυρίως ξενοδοχεία και χώροι γραφείων. Άλλωστε, σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση της Γρανάδας του 1985 για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης που κυρώθηκε με το Ν. 2039/1992, προβλέπεται ότι κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται να ενθαρρύνει: α) τη χρήση των προστατευόμενων ακινήτων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της σύγχρονης ζωής και β) την προσαρμογή, όταν είναι δυνατό, παλιών κτηρίων για νέες χρήσεις.

Σε ότι αφορά τις περιπτώσεις αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων κατοικιών, θεωρητικά θα μπορούσε να εξετασθεί η ενίσχυσή τους με ένα πρόγραμμα οριζόντιο (εθνικό), τυχόν ανάλογο με το «εξοικονομώ» για την ενέργεια. Εντούτοις, επί του παρόντος κρίνεται μάλλον δύσκολη η εφαρμογή του, λόγω του υψηλού κόστους

αποκατάστασης των κτηρίων, και κυρίως, λόγω της δυσκολίας αξιολόγησης του ρίσκου που ενέχει το εγχείρημα της αποκατάστασης κτηρίου κατοικιών από φυσικό πρόσωπο, και πιθανώς της μη επάρκειας των απαιτούμενων από τις Τράπεζες εμπράγματων εγγυήσεων, για την παροχή δανείων.

Προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί το ρίσκο των παρεμβάσεων, και άρα το κόστος τους, και κατά συνέπεια να επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα στην κλίμακα παραδοσιακών οικισμών, θα ήταν επωφελές ένα πρόγραμμα αποκατάστασης των διατηρητέων να αποτελεί μέρος ενός γενικότερου, συνεκτικού και καλά οργανωμένου προγράμματος αναζωογόνησης των οικισμών, που θα περιλαμβάνει και άλλες συμπληρωματικές δράσεις. Επίσης, απαραίτητο στοιχείο ενός τέτοιου προγράμματος θα πρέπει να είναι και η νέα πολεοδομική οργάνωση του οικισμού, σε επίπεδο τουλάχιστον χρήσεων γης, όταν απαιτείται. Ένα τέτοιο εγκεκριμένο σχέδιο θα δημιουργούσε συνθήκες ασφάλειας δικαίου σε ότι αφορά τις χρήσεις γης, ενώ επίσης, θα προστάτευε και τον οικισμό από τυχόν υπέρμετρη ανάπτυξη κάποιων δραστηριοτήτων (π.χ. τουρισμό), στο βαθμό που αυτό δεν θα ήταν επιθυμητό από την τοπική κοινωνία.

Τέλος, θα ήταν χρήσιμο να σημειωθεί ότι η θεραπεία των προβλημάτων του μηχανισμού Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης αλλά και η επέκταση του θεσμού της επιφανείας (Ν. 3986/2011) και σε ιδιωτικά ακίνητα, θα μπορούσαν να αποτελέσουν εξαιρετικά χρήσιμα εργαλεία, που θα μετρίαζαν το κόστος αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, και άρα την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα του προτεινόμενου «μοντέλου» παρέμβασης.

6. Συμπεράσματα

Η αποκατάσταση των διατηρητέων θα πρέπει να αντιμετωπισθεί όχι μόνο ως υποχρέωση της κοινωνίας και της πολιτείας απέναντι στο παρελθόν και το μέλλον της, αλλά επίσης και ως αναπτυξιακό μέτρο για την ανάπτυξη του τουρισμού και του πολιτισμού.

Εάν δεν θεωρείται ρεαλιστικό και εφικτό να απαιτηθεί η κάλυψη των δαπανών αποκατάστασης των ιδιωτικών αλλά και δημόσιων διατηρητέων κτηρίων με δημόσια κεφάλαια, ιδιαίτερα στην παρούσα οικονομική συγκυρία, τότε θα πρέπει να αναζητηθούν και να χρησιμοποιηθούν νέα χρηματοοικονομικά μέσα για την ενίσχυση των ιδιωτικών πρωτοβουλιών αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων. Στην παρούσα εργασία εκτέθηκαν συνοπτικά τα βασικά στοιχεία ενός «μοντέλου» σύμπραξης του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα (ιδιοκτήτες κτηρίων/επιχειρήσεις) που θα μπορούσε να λειτουργήσει, υπό τις εξής προϋποθέσεις:

α) ότι υπάρχει η πολιτική βούληση να διατεθούν δημόσια κεφάλαια, προερχόμενα από ευρωπαϊκά ταμεία ή/και ενδεχομένως το ΠΔΕ, τόσο για την παροχή επιστρεπτέων δανείων με ευνοϊκούς όρους ως κρατικές ενισχύσεις, όσο και επιπλέον (σωρευτικά) μη επιστρεπτέων επιδοτήσεων, ως υποχρέωση για συμμετοχή του κράτους/κοινωνίας στη διατήρηση της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς,

β) ότι υπάρχει η πολιτική βούληση για την προώθηση όλων των αναγκαίων θεσμικών μεταρρυθμίσεων για τη διοικητική ευελιξία και τη διευκόλυνση των παρεμβάσεων και την επίλυση του προβλήματος του συνήθως πολύπλοκου ιδιοκτησιακού καθεστώτος των κτηρίων.

Σε κάθε άλλη περίπτωση, είναι πιθανή η ατέρμονη συνέχιση των συζητήσεων για την ταχύτερη διατήρηση και προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων της χώρας, από τα οποία ίσως θα έχουν απομείνει μόνο θλιβερές αναμνήσεις και φωτογραφίες.

Επισημάνσεις:

1. Το συγκεκριμένο κείμενο συνοψίζει ένα περιορισμένο μέρος των αποτελεσμάτων ερευνητικού προγράμματος που χρηματοδοτήθηκε από το ΙΔΡΥΜΑ ΩΝΑΣΗ και το οποίο και ευχαριστούμε θερμά.
2. Ως αποτέλεσμα του ερευνητικού προγράμματος, ήδη από το Νοέμβριο του 2014 κατατέθηκε στο τότε Υπουργείο ΠΕΚΑ, πλήρες Σχέδιο Νόμου με τίτλο: «Ρυθμίσεις για εγκαταλελειμμένα, κενά και αγνώστων ιδιοκτητών κτήρια, διαδικασίες παρέμβασης για την αποκατάσταση και επανάχρησή τους» συμπεριλαμβανομένων των διατηρητέων κτηρίων.
3. Ευχαριστίες οφείλονται στη δικηγόρο κα Θεοδώρα Ξυθάλη για τη συνεργασία της.
4. Σε προγενέστερη μορφή του το κείμενο παρουσιάστηκε ως εισήγηση στην Ημερίδα με τίτλο «Προστασία παραδοσιακών οικισμών και αρχιτεκτονικός σχεδιασμός», που διοργάνωσε η Ελληνική Εταιρεία περιβάλλοντος και Πολιτισμού στην Καστοριά το Μάιο του 2015.