

## ΓΝΩΜΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ

### Διαδικασία

Η Ο.Κ.Ε. είναι φορέας που εξ ορισμού εργάζεται για την επεξεργασία, με κοινωνική συναίνεση, πολιτικών που θα προωθούν την ανάπτυξη και όλα τα επί μέρους θέματα των οποίων αυτή άπτεται. Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι στο πλαίσιο της βιώσιμης (αιεφόρου) ανάπτυξης μπορεί να προωθηθεί μια δυναμική οικονομία με πλήρη απασχόληση, με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, υγείας, κοινωνικής και χωρικής συνοχής με προστασία του περιβάλλοντος, σε έναν ειρηνικό και ασφαλή κόσμο, που σέβεται την πολιτισμική διαφορετικότητα και πολλαπλότητα. Παρά το γεγονός ότι μπορεί ενδεχομένως να υπάρξουν, βραχυπρόθεσμα, αντιφάσεις μεταξύ των παραπάνω επιδιώξεων, μακροπρόθεσμα είναι αναγκαίο όχι μόνο να επιτυγχάνονται ταυτόχρονα αλλά να έχουν θετικές αλληλεπιδράσεις και συνέργιες μεταξύ τους.

Με το σκεπτικό αυτό, η Ο.Κ.Ε. αποφάσισε τον Ιούνιο του 2007 να εκπονήσει τρεις Γνώμες Πρωτοβουλίας με σκοπό να παρέμβει σε σημαντικούς τομείς που σχετίζονται με το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη, με δεδομένο τον αντίκτυπο που έχουν όχι μόνο σε αυτό καθ' αυτό το περιβάλλον αλλά και στην κοινωνία και την οικονομία. Οι Γνώμες αυτές αφορούν α) στην Κλιματική αλλαγή, β) στο Χωροταξικό σχεδιασμό ως εργαλείο υλοποίησης των περιβαλλοντικών πολιτικών και γ) στην προστασία του Φυσικού Περιβάλλοντος, τόσο ως προς το σκέλος των προστατευόμενων περιοχών όσο και από την σκοπιά της διαχείρισης πόρων και αποβλήτων.

Για την εκπόνηση της παρούσας Γνώμης («Χωροταξία και Πολεοδομία») συστάθηκε Επιτροπή Εργασίας με Πρόεδρο τον Κώστα Παπαντωνίου και μέλη τους κ.κ. Νίκο Σκορίνη, Γεώργιο Τσατήρη, Εμμανουήλ Πεπόνη, Νίκο Λιόλιο και Γιάννη Σωτηρίου. Εμπειρογνώμονες ορίστηκαν η κα Γεωργία Γιαννακούρου, Αναπλ. Καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο της Θεσσαλίας, και οι κ.κ. Δημήτρης Οικονόμου, Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο της Θεσσαλίας, Γιάννης Πυργιώτης, χωροτάκτης-πολεοδόμος, και Κώστας Συμεωνίδης, διευθυντής περιβάλλοντος βιομηχανικής εταιρίας. Επιστημονική στήριξη παρείχαν οι επιστημονικοί συνεργάτες της Ο.Κ.Ε. Δρ. Αφροδίτη Μακρυγιάννη και Δρ. Αθανάσιος Παπαϊωάννου, που είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής Εργασίας. Επίσης, εκ μέρους της Ο.Κ.Ε. στήριξη παρείχε η Δήμητρα Λαμπροπούλου, οικονομολόγος.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε πέντε συνεδριάσεις. Το πόρισμά της υποβλήθηκε στην Εκτελεστική Επιτροπή η οποία το συζήτησε στη συνεδρίασή της στις 5 Δεκεμβρίου 2007.

Η Ολομέλεια συζήτησε την εισήγηση της Ε.Ε. στη συνεδρίαση της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2007 όπου εισηγητές ήταν ο κ. Κ. Παπαντωνίου και ο κ. Γ. Τσατήρης. Μετά από σχετική συζήτηση, υιοθετήθηκε το κείμενο που ακολουθεί και αποτελεί τη Γνώμη της Ο.Κ.Ε. υπ' αριθμ. 190.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### *Διαδικασία*

### *Κυριότερες συντομογραφίες*

### *Εισαγωγή*

#### **A. Χωροταξία**

- 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις*
- 2. Τα βασικά χωροταξικά δεδομένα στην Ελλάδα*
- 3. Τα ήδη εγκεκριμένα Χωροταξικά Πλαίσια*
- 4. Τα υπό έγκριση νέα Πλαίσια*
- 5. Λοιπά ζητήματα χωροταξικής πολιτικής*
- 6. Τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης*
- 7. Προτάσεις*

#### **B. Πολεοδομία**

- 1. Εισαγωγικές επισημάνσεις*
- 2. Το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα*
- 3. Διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων*
- 4. Οι μηχανισμοί και τα μέσα εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού*
- 5. Ανταπόκριση του πολεοδομικού σχεδιασμού στην αναπτυξιακή προοπτική*
- 6. Μεγάλης κλίμακας πολεοδομικές παρεμβάσεις και αναπλάσεις*
- 7. Προτάσεις*

#### **Γ. Οριζόντια χωροταξικά και πολεοδομικά ζητήματα**

- 1. Ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και ασφάλεια δικαίου*
- 2. Προστασία της ιδιοκτησίας*
- 3. Δημοσιότητα και διαφάνεια της πολεοδομικής δράσης*
- 4. Κτηματολόγιο*
- 5. Μηχανισμοί παρακολούθησης των χωρικών εξελίξεων*
- 6. Αυθαίρετη δόμηση*
- 7. Εκτός σχεδίου δόμηση*
- 8. Έγκριση περιβαλλοντικών όρων*

## ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

<b>ΒΕΠΕ</b>	Βιομηχανική και Επιχειρηματική Περιοχή
<b>ΓΠΣ</b>	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
<b>ΕΕ</b>	Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ΕΚ</b>	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
<b>ΖΟΕ</b>	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
<b>ΚΑΑΑ</b>	Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων
<b>ΚΥΑ</b>	Κοινή Υπουργική Απόφαση
<b>ν.</b>	νόμος
<b>Ολομ.</b>	Ολομέλεια
<b>ΟΤΑ</b>	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
<b>π.δ.</b>	προεδρικό διάταγμα
<b>ΠΕ</b>	Πράξη Εφαρμογής
<b>ΠΕΡΠΟ</b>	Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης
<b>ΠΕΧΠ</b>	Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων
<b>ΠΜ</b>	Πολεοδομική Μελέτη
<b>ΠΟΑΠΔ</b>	Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
<b>ΠΟΤΑ</b>	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
<b>σ.δ.</b>	συντελεστής δόμησης
<b>ΣΔΙΤ</b>	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
<b>ΣΟΑΠ</b>	Σχέδιο Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων
<b>ΣτΕ</b>	Συμβούλιο της Επικρατείας
<b>ΣΧΟΟΑΠ</b>	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης
<b>ΥΑ</b>	Υπουργική Απόφαση
<b>ΥΠΕΧΩΔΕ</b>	Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
<b>ΦΕΚ</b>	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

## Εισαγωγή

Η χωροταξία και η πολεοδομία συνιστούν το χωρικό σχεδιασμό, ο οποίος έχει άμεση σχέση με την ευρύτερη πολιτική για το περιβάλλον.

Η χωροταξία αποτελεί μια μορφή χωρικής πολιτικής στρατηγικού χαρακτήρα, που σε γενικές γραμμές επιδιώκει τη ρύθμιση του χώρου στις μεγαλύτερες γεωγραφικές κλίμακες (από την ευρύτερη περιοχή πόλης και άνω), το συντονισμό των χωρικών επιπτώσεων διαφόρων άλλων επιμέρους πολιτικών (π.χ. αναπτυξιακής, υποδομών, αγροτικής) και την παροχή κατευθύνσεων προς τις χωρικές πολιτικές που υπάγονται στη χωροταξία και κυρίως στην πολεοδομική πολιτική. Η χωροταξία, όμως, δεν οδηγεί άμεσα σε κανονιστικές ρυθμίσεις οι οποίες είναι αυτές που τελικά καθορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη χρήση και αξιοποίηση της γης.

Η λειτουργία αυτή επιτελείται από την πολεοδομία. Η πολεοδομία δρα καθοριστικά για τη διαμόρφωση των συνθηκών του αστικού περιβάλλοντος τόσο με τη στενή έννοια του όρου (περιβαλλοντικές υποδομές, περιβαλλοντική διαχείριση) όσο και σε ένα γενικότερο πλαίσιο (π.χ. τα χαρακτηριστικά της οικιστικής ανάπτυξης ευνοούν ή, αντίθετα, περιορίζουν φαινόμενα όπως ο πολλαπλασιασμός του αριθμού και του χρόνου των μετακινήσεων και η κυκλοφοριακή συμφόρηση, και ως εκ τούτου έχουν άμεση σχέση με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου).

Συνεπώς, η χωροταξία και η πολεοδομία αποτελούν βασική συνιστώσα των πολιτικών με περιβαλλοντική διάσταση, και σε αλληλεπίδραση με άλλες δημόσιες πολιτικές, όπως η πολιτική για την προστασία της φύσης και η πολιτική για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, διαμορφώνουν το συνολικό πλαίσιο που προσδιορίζει την εξέλιξη των συνθηκών του περιβάλλοντος.

Στη σημερινή συγκυρία, η εξέταση της σχέσης περιβάλλοντος και χωροταξίας-πολεοδομίας είναι ιδιαίτερα επίκαιρη. Κι αυτό λόγω α) της αυξανόμενης έντασης πολλών περιβαλλοντικών προβλημάτων αλλά και της αυξανόμενης ευαισθησίας των πολιτών και των φορέων γι' αυτά, και β) των ειδικότερων χαρακτηριστικών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, με την πρώτη να βρίσκεται σε μια μεταβατική φάση, και τη δεύτερη να αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα και να έχει ανάγκη μεταρρύθμισης.

## **A. Χωροταξία**

### **1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις**

Η χωροταξία είναι σχετικά πρόσφατη μορφή δημόσιας πολιτικής και αναπτύχθηκε διεθνώς κυρίως κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Μετά από μια υποχώρηση στην περίοδο πριν και μετά το 1990 (ως συνέπεια γενικότερων τάσεων απορρύθμισης και υποχώρησης του προγραμματισμού), έχει κατά την τελευταία δεκαετία αποκτήσει ένα νέο δυναμισμό. Η δημοσιοποίηση του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (γνωστού και ως «ευρωχωροταξικού» σχεδίου) κατά το 1999<sup>1</sup> οδήγησε σε ένα κύμα νέων νομοθεσιών και σχεδίων σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πχ. Γαλλία, Αγγλία, Γερμανία, Πορτογαλία), ενώ και οι περισσότερες χώρες της διεύρυνσης απέκτησαν σχετικά νομοθετικά πλαίσια και άρχισαν να εκπονούν χωροταξικά σχέδια (πχ. Λετονία, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβενία). Αλλά και εκτός ΕΕ προωθήθηκαν συναφή νομοθετήματα και συστήματα σχεδιασμού (Κίνα, Ιαπωνία, Ρωσία, Βραζιλία, Τουρκία κλπ). Προνομιακό γεωγραφικό επίπεδο άσκησης χωροταξικής πολιτικής είναι η περιφέρεια και η ύπαρξη περιφερειακών ή υπο-περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων αποτελεί σήμερα γενικευμένη πρακτική στα κράτη-μέλη της ΕΕ καθώς και αλλού (π.χ. σε ορισμένες πολιτείες των ΗΠΑ, όπως πχ. το Ορεγκον, η Φλόριδα και πρόσφατα η Καλιφόρνια).

### **2. Τα βασικά χωροταξικά δεδομένα στην Ελλάδα**

Στην Ελλάδα, παρά κάποιες προσπάθειες στο παρελθόν (ιδίως με το ν. 360/1976), ο χωροταξικός σχεδιασμός ενεργοποιήθηκε μόνο πολύ πρόσφατα, μετά την ψήφιση του ν. 2742/1999.

Το έλλειμμα αυτό έχει συντελέσει στην εμφάνιση ή όξυνση διαφόρων χωρικών προβλημάτων. Σε ένα πρώτο επίπεδο, η μακροχρόνια απουσία ενεργού χωροταξικής πολιτικής έχει ως παρενέργεια την έλλειψη συστηματικής κατανόησης και αξιολόγησης των βασικών χαρακτηριστικών (προβλημάτων αλλά και δυνατοτήτων) της οργάνωσης του ελληνικού χώρου στις μεγαλύτερες χωρικές κλίμακες.

Έχει οδηγήσει επίσης στην αδυναμία διατύπωσης, και υποστήριξης μέσω αντίστοιχων μέτρων πολιτικής, στρατηγικού και μακροχρόνιου χαρακτήρα επιλογών

---

<sup>1</sup> Επ' αυτού γνωμοδότησε η Ο.Κ.Ε. με τη Γνώμη υπ' αριθμ. 19 «Σχέδιο Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου» (Ιούλιος 1999).

(perspectives, visions) για τον ελληνικό χώρο, τόσο όσον αφορά τη δομική του οργάνωση όσο και την ένταξή του στο διεθνή χώρο.

Μεταξύ των ειδικότερων προβλημάτων που συνδέονται με την απουσία χωροταξικής πολιτικής συγκαταλέγονται :

- η εξαιρετικά έντονη χωροταξική ανισορροπία μεταξύ της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας και του υπόλοιπου ελληνικού χώρου,
- η ανεπαρκής ολοκλήρωση μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών μεταφορικών υποδομών,
- οι αδυναμίες του οικιστικού δικτύου (υπερβολικός αριθμός οικισμών κλπ.),
- η πολύ μεγάλη διάχυση αστικών δραστηριοτήτων και κτισμάτων σε ευρείες ζώνες (περιαστικές, παράκτιες, παρόδιες),
- η έλλειψη κανόνων για τη χωροθέτηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων (που έχει αρνητικές επιπτώσεις στη χωρική οργάνωση, αλλά επίσης και στις ίδιες τις επενδύσεις, λόγω ανασφάλειας δικαίου),
- η ανομοιογένεια των πολεοδομικών σχεδίων όσον αφορά τις αρχές πολιτικής που διέπουν τις επιλογές σε διάφορα θέματα κλπ.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει τέλος, στο γεγονός ότι όλα τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, παρά τις εξ αντικειμένου σημαντικές χωρικές επιπτώσεις, συντάχθηκαν και εφαρμόστηκαν χωρίς χωροταξικές κατευθύνσεις, και επίσης στο μείζον πρόβλημα της έλλειψης ασφάλειας δικαίου για τις μεγαλύτερες, ιδίως, επενδύσεις σε πολλούς τομείς, λόγω δικαστικών εμπλοκών.

Μετά την ουσιαστική «αδρανοποίηση» του πρώτου χωροταξικού νόμου στην Ελλάδα, του ν. 360/1976, ψηφίστηκε ο ν. 2742/1999, ο οποίος προβλέπει τρεις κατηγορίες στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων –ή, κατά την ορολογία που έχει υιοθετηθεί, «Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης»–: το Γενικό Χωροταξικό Πλαίσιο (που αντιστοιχεί εν μέρει σε αυτό που παλαιότερα αναφερόταν ως «Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο»), τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια που αφορούν επίσης τον εθνικό χώρο αλλά εστιάζονται σε επιμέρους τομείς ή κατηγορίες χώρου, και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια. Μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί ένα Ειδικό Πλαίσιο (για τα Καταστήματα Κράτησης), από το 2002, και 12 Περιφερειακά Πλαίσια (για όλες τις περιφέρειες της χώρας πλην της Αττικής), από το 2003.

### **3. Τα ήδη εγκεκριμένα χωροταξικά Πλαίσια**

Με την εξαίρεση, ενδεχομένως, του Ειδικού Πλαισίου για τα σωφρονιστικά καταστήματα, το οποίο όμως από τη φύση του έχει πολύ εστιασμένο αντικείμενο, τα υπόλοιπα εγκεκριμένα χωροταξικά Πλαίσια, δηλαδή τα 12 Περιφερειακά, δεν έχουν ανταποκριθεί στις προσδοκίες που συνδέθηκαν με την προώθησή τους.

Οι αιτίες είναι πολλαπλές και μπορούν να αναχθούν αφενός σε γενικότερες αδυναμίες (έλλειψη εμπειρίας και δεκτικότητας της διοίκησης για την αφομοίωση

των δυνατοτήτων του χωροταξικού σχεδιασμού, έλλειψη ορισμένων υποδομών χωρικής πολιτικής σημαντικών για την αποτελεσματική εφαρμογή του σχεδιασμού—βλ. σχετικά πιο κάτω) και αφετέρου σε αδυναμίες αυτών καθ' εαυτών των Πλαισίων. Οι τελευταίες, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι εν μέρει δικαιολογούνται από την έλλειψη ουσιαστικής προγενέστερης εμπειρίας σε όλες τις πλευρές που συνέβαλαν στη σύνταξή τους, είναι σημαντικές. Μπορούν να συνοψιστούν σε μεθοδολογικές συγχύσεις (π.χ. μεταξύ δεσμευτικότητας και κανονιστικότητας), σε μια εξαιρετικά έντονη τάση γενικολογίας και ασάφειας που καταλήγει στην έλλειψη σαφών χωροταξικών κατευθύνσεων καθώς και στη μεταξύ τους έλλειψη συντονισμού. Σημειώνεται, επίσης, ότι παρά σχετική νομοθετική πρόβλεψη, δεν έχουν συνταχθεί Εκθέσεις Παρακολούθησης της εφαρμογής των Πλαισίων ανά διετία.

Η έλλειψη αυτή αποτελεί και ένα από τα εμπόδια για την προώθηση της αναθεώρησης των πιο πάνω Πλαισίων. Η αναθεώρηση προβλέπεται από το ν. 2742/99 ανά πενταετία, δηλ. κατά το έτος 2008, και είναι απολύτως αναγκαία, αφενός λόγω των αδυναμιών που έχουν διαπιστωθεί και αφετέρου λόγω της ανάγκης συντονισμού/εναρμόνισης των ήδη εγκεκριμένων Πλαισίων με ένα σύνολο νέων Πλαισίων που καταρτίζονται ήδη από το ΥΠΕΧΩΔΕ και αναμένεται να εγκριθούν εντός των επομένων μηνών.

#### **4. Τα υπό έγκριση νέα Πλαίσια**

Τα υπό έγκριση νέα Πλαίσια είναι το Γενικό και τρία Ειδικά (για τις ΑΠΕ, για τη Βιομηχανία, και για τον Τουρισμό). Βρίσκονται ήδη σε διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης και τα επόμενα βήματα θα είναι η εισαγωγή τους για γνωμοδότηση στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και η έγκρισή τους από την αρμόδια Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού (στην περίπτωση του Γενικού Πλαισίου, η τελική έγκριση θα γίνει από τη Βουλή).

Τα υπό έγκριση Πλαίσια χαρακτηρίζονται από διαφορετικό βαθμό επάρκειας. Λαμβάνοντας υπόψη τη μέχρι σήμερα δημόσια διαβούλευση, μια πρώτη εκτίμηση ανά Πλαίσιο είναι η εξής:

⇒ Το *Ειδικό Πλαίσιο για τις ΑΠΕ* χαρακτηρίζεται από ανεπαρκή τεχνική επεξεργασία ορισμένων διατάξεών του. Αρκετές διατάξεις, κυρίως αυτές που αναφέρονται στα κριτήρια/περιορισμούς χωροθέτησης των αιολικών πάρκων, είναι διατυπωμένες με τρόπο που παρεμποδίζει την επιχειρησιακή εφαρμογή τους, είτε λόγω ασαφούς ορισμού (π.χ. «διαμορφωμένες τουριστικές ζώνες») είτε λόγω έλλειψης συστηματικών στοιχείων (βάσης πληροφοριών) που απαιτούνται για την εφαρμογή του όποιου κριτηρίου θέτει (π.χ. αδυναμία εντοπισμού των νομίμως υφιστάμενων κατοικιών). Ορισμένες διατάξεις, εξάλλου, εισάγουν περιορισμούς στις επενδύσεις χωρίς να προκύπτει κάποιος αντικειμενικός λόγος (π.χ. αποστάσεις

μεταξύ ανεμογεννητριών). Πάντως, σε προβλήματα τέτοιου τύπου είναι δυνατόν να υπάρξουν οι αναγκαίες βελτιώσεις στο Ειδικό Πλαίσιο, χωρίς μεγάλη δυσκολία. Τα προβλεπόμενα όρια χωρητικότητας για ανεμογεννήτριες ανά δήμο («φέρουσα ικανότητα») ενδέχεται να είναι μικρά και μπορεί να παρεμποδίσουν την προώθηση επενδύσεων επαρκών για να καλυφθεί ο εθνικός στόχος της χώρας για το ποσοστό ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ. Όσον αφορά τις υπόλοιπες μορφές ΑΠΕ, θα πρέπει να ενισχυθούν οι ρυθμίσεις του Ειδικού Πλαισίου για τις φωτοβολταϊκές (ιδίως) εγκαταστάσεις, ως προς τις επιπτώσεις στο τοπίο που - λαμβανομένου υπόψη του υψηλού επενδυτικού ενδιαφέροντος- μπορεί να έχουν αρνητικές συνέπειες αν δεν υπάρξει ένα επαρκές πλαίσιο κανόνων.

⇒ Το *Ειδικό Πλαίσιο για τη Βιομηχανία* παρουσιάζει λιγότερα προβλήματα όσον αφορά την πλειονότητα των επιλογών του και ιδίως σε ό,τι αφορά το συντονισμό του με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό (ΕΣΠΑ 2007-2013 και σχεδιασμοί του ΥΠΙΑΝ για τα επιχειρηματικά πάρκα). Η επιτυχία του όμως θα εξαρτηθεί από την έγκαιρη και, μετά από κατάλληλη επεξεργασία, έκδοση των πολλών εκτελεστικών κανονιστικών πράξεων που προβλέπει για την εφαρμογή του. Θα ήταν, επίσης, επιθυμητή, η πρόβλεψη ισχυρότερων πολεοδομικών κινήτρων για τους οργανωμένους υποδοχείς της βιομηχανίας και των λοιπών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Τέτοια κίνητρα προβλέπονται και είναι θετικά, αλλά είναι σκόπιμο να ενισχυθούν περαιτέρω, λαμβανομένου υπόψη ότι είναι πολύ δύσκολο να δοθούν στους υποδοχείς αυτούς αυξημένες επιδοτήσεις μέσω του αναπτυξιακού νόμου, επειδή υπάρχουν περιορισμοί από τους κανονισμούς της ΕΕ. Αντισταθμιστικά, θα ήταν επιθυμητός ένας μεγαλύτερος περιορισμός των δυνατοτήτων της εκτός σχεδίου δόμησης.

⇒ Το *Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό* δείχνει να έχει τα μεγαλύτερα προβλήματα. Χαρακτηρίζεται από ένα υπερβολικό προσανατολισμό προς μια ορισμένη μορφή ανάπτυξης, αλλά και από μία μη επαρκή αντιμετώπιση των προβλημάτων χωροθέτησης των τουριστικών επενδύσεων. Στις αδυναμίες του συμπεριλαμβάνονται, πιο συγκεκριμένα, η πολύ περιορισμένη προσπάθεια για την αναβάθμιση των υφιστάμενων τουριστικών ζωνών, ο ανεπαρκής περιορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης, η έλλειψη ενός συστήματος επιχειρησιακών κριτηρίων και ζωνών προτεραιότητας για τη χωροθέτηση των διαφόρων μορφών τουρισμού (και ιδίως των ειδικών μορφών του), καθώς και η έλλειψη προσπάθειας για τη βελτίωση των χαρακτηριστικών και της «εφαρμοσιμότητας» των μηχανισμών οργανωμένης χωροθέτησης των τουριστικών δραστηριοτήτων.

Επιπρόσθετα, σημειώνεται ιδιαίτερα ότι ο χειρισμός ενός πολύ σημαντικού ζητήματος, αυτού της «τουριστικής κατοικίας», είναι προβληματικός. Ενώ πρόκειται για έναν τομέα που μπορεί να δώσει επενδυτικές διεξόδους (προσελκύοντας ακόμα και ξένα κεφάλαια, δυνατότητας με ιδιαίτερη σημασία λαμβανομένου υπόψη του πολύ χαμηλού δείκτη IFD στην Ελλάδα) και επίσης να αναδιατάξει γεωγραφικά τον τουριστικό χάρτη της χώρας, το Ειδικό Πλαίσιο δεν παρέχει επαρκείς εγγυήσεις ότι δεν θα υπάρξουν παρενέργειες από την όποια ανάπτυξη της τουριστικής κατοικίας.



Κι αυτό επειδή, κυρίως, δεν περιλαμβάνει ένα ικανοποιητικό και πειστικό πλαίσιο κανόνων για τη χωροθέτησή της. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και ρυθμίσεις για ζητήματα που μπορεί να λειτουργήσουν ως εμπόδια για τις επενδύσεις, είτε άμεσα (πχ. λόγω ασάφειας ή ανεπάρκειας ορισμένων διατάξεων) είτε έμμεσα καθώς δεν διαμορφώνονται συνθήκες ασφάλειας δικαίου. Συμπερασματικά απαιτούνται τροποποιήσεις-βελτιώσεις προκειμένου αυτή η θετική πρωτοβουλία να καταστεί εφαρμόσιμη και ουσιαστική.

⇒ Όσον αφορά το *Γενικό Πλαίσιο* (γνωστό και ως «Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο»), η συζήτηση γι' αυτό δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί και χρήζει περαιτέρω επεξεργασίας προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης σαφήνειας προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά για τον υποκείμενο σχεδιασμό. Σε πολλά πεδία για τα οποία θα έπρεπε το Γενικό Πλαίσιο να παρέχει κατευθύνσεις, υπάρχει κενό, όπως για παράδειγμα στην πολιτική τοπίου ή στην πολιτική γης. Παράλληλα, χρειάζεται μεγαλύτερος συντονισμός με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό (ΕΣΠΑ 2007-013) καθώς υπάρχουν αντιφάσεις μεταξύ ΕΣΠΑ και Γενικού Πλαισίου. Υπάρχουν μάλιστα και περιπτώσεις όπου ο χειρισμός από το ΕΣΠΑ κατ' εξοχήν χωροταξικών θεμάτων, όπως ιδίως η πολιτική οικιστικού δικτύου, υπερτερεί του Γενικού Πλαισίου ενώ θα έπρεπε, αντίθετα, το Γενικό Πλαίσιο να αναπτύσσει σε μεγαλύτερο βάθος το θέμα. Τέλος, υπάρχουν τομείς, π.χ. οι μεταφορές, όπου παρατηρείται μια συσσώρευση λεπτομερειών που δεν προσδιάζουν σε ένα κείμενο στρατηγικής όπως το Γενικό Πλαίσιο, παράλληλα με την έλλειψη επαρκών στρατηγικών επιλογών.

Συμπερασματικά, για να παίξει το Γενικό Πλαίσιο ικανοποιητικά το ρόλο του, ως κεντρικού στρατηγικού κειμένου για τις ελληνικές χωρικές πολιτικές, θα πρέπει να αναμορφωθεί σημαντικά, ούτως ώστε να αντιμετωπιστούν επαρκώς οι πιο κρίσιμες, τουλάχιστον, αδυναμίες του.

Στα πιο πάνω προβλήματα που αναφέρονται στα επιμέρους υπό έγκριση Πλαίσια, πρέπει να προστεθούν ορισμένα οριζόντιου ή/και γενικότερου χαρακτήρα. Μπορούν να σημειωθούν τα εξής:

α) Ένα ζήτημα που τίθεται για όλα τα Πλαίσια είναι ότι δεν ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, και την ανάγκη στάθμισης των τριών πυλώνων της (προστασίας περιβάλλοντος / οικονομικής ανάπτυξης / κοινωνικής συνοχής) και αποφυγής μονόπλευρων προσεγγίσεων.

β) Υπάρχει μια εμφανής, σε πολλές περιπτώσεις, έλλειψη συντονισμού μεταξύ των τεσσάρων υπό έγκριση Πλαισίων, τόσο μεθοδολογική όσο και ως προς συγκεκριμένες επιλογές πολιτικής.

γ) Έχουν διαπιστωθεί ελλείμματα συντονισμού των Πλαισίων (σε διαφορετικό βαθμό για κάθε ένα από αυτά) με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), δηλ. με το αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας για την περίοδο 2007-2013. Δεδομένης της οργανικής αλλά και της νομικά προβλεπόμενης σχέσης μεταξύ

χωροταξίας και αναπτυξιακής πολιτικής, τα ελλείμματα αυτά (που είναι αμφίδρομα) θα πρέπει να αρθούν.

δ) Η συζήτηση για τα υπό έγκριση Πλαίσια αλλά και η εμπειρία από την εφαρμογή των ήδη εγκεκριμένων Πλαισίων έχει δείξει ότι μείζον πρόβλημα είναι η αδυναμία των Πλαισίων (λόγω της έλλειψης σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης στο ν. 2742/99) να προχωρήσουν απευθείας στην τροποποίηση υφιστάμενων νομοθετημάτων ή/και υφιστάμενων υποκείμενων σχεδίων. Δεδομένου ότι τα υπό έγκριση Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης διατυπώνουν για πρώτη φορά χωροταξικές κατευθύνσεις για τα πεδία εφαρμογής τους, που μέχρι σήμερα ρυθμίζονται από πολύπλοκα και συχνά προβληματικά συστήματα διατάξεων και κανόνων, προκύπτουν πολλαπλές ανάγκες τροποποίησης των τελευταίων. Η παραπομπή της τροποποίησης αυτής σε επόμενα βήματα (δηλ. σε επιμέρους νομοθετήματα) ενέχει προφανείς κινδύνους μη εφαρμογής ή αποσπασματικής και μη συνεκτικής εφαρμογής των κατευθύνσεων των Πλαισίων.

► ε) Η διαβούλευση που προηγήθηκε της δημοσιοποίησης των πιο πάνω Πλαισίων (κυρίως μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών) αλλά και μετά τη δημοσιοποίηση (γενικότερη διαβούλευση) δεν ήταν πάντα πρόσφορη και επαρκής. Εν όψει της σημασίας που διαδραματίζει ο κοινωνικός διάλογος και η επίτευξη συναινέσεων και συνεργιών στο επίπεδο του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να ληφθεί για την επαρκή πληροφόρηση των ειδικότερων αποδεκτών κάθε Πλαισίου και ιδίως των οργανισμών και φορέων εκείνων που πρέπει να δραστηριοποιηθούν για την εφαρμογή τους. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερος κρίσιμος θα αποδειχθεί ο ρόλος του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (άρθρο 4 ν. 2742/1999), στο οποίο εκπροσωπούνται οι βασικοί επιστημονικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί εταίροι της χωροταξίας. Και τούτο διότι ο χωροταξικός σχεδιασμός εθνικού χαρακτήρα δεν αποτελεί μονομερή εκδήλωση της βούλησης της κρατικής εξουσίας, αλλά προϊόν σύνθετης σύμπραξης κρατικών οργάνων και φορέων του δημοσίου, κοινωνικού και ιδιωτικού τομέα. Επομένως, οι διεργασίες που ακολουθούνται εντός του οργάνου αυτού πρέπει να προάγουν το διάλογο, την ανταλλαγή και εν τέλει τη συναντίληψη και την επίτευξη συναινέσεων επί των στόχων του χωροταξικού σχεδιασμού. Ελλείψει των προϋποθέσεων αυτών, είναι αμφίβολο αν ο εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός μπορεί να επενδυθεί με την αναγκαία κοινωνική νομιμοποίηση η οποία συνιστά και όρο επιτυχούς εφαρμογής του.

##### **5. Λοιπά ζητήματα χωροταξικής πολιτικής**

Ο ν. 2742/1999 προβλέπει, πέρα από τα σχέδια στρατηγικού χαρακτήρα (δηλ. τα Πλαίσια που αναφέρονται πιο πάνω) και ορισμένα σχεδιαστικά εργαλεία

εφαρμογής της χωροταξικής πολιτικής. Τα εργαλεία αυτά, που ελάχιστα έχουν αξιοποιηθεί μέχρι σήμερα, είναι τα εξής:

⇒ Οι *Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων* (ΠΟΑΠΔ). Πρόκειται για μηχανισμό οργανωμένης χωροθέτησης δραστηριοτήτων / επενδύσεων σε όλους τους παραγωγικούς και επιχειρηματικούς τομείς, που προς το παρόν έχει λειτουργήσει μόνο στην περίπτωση των υδατοκαλλιεργειών, δηλ. μόνο για ένα πολύ περιορισμένο τμήμα του φάσματος των οικονομικών δραστηριοτήτων. Η κατάσταση αυτή οφείλεται εν μέρει στην καθυστερημένη έκδοση αναγκαίων εκτελεστικών διαταγμάτων και αποφάσεων, και εν μέρει σε ορισμένες ασάφειες και αδυναμίες του νομοθετικού προσδιορισμού των όρων δημιουργίας των ΠΟΑΠΔ. Η αντιμετώπιση των αδυναμιών αυτών θα δώσει την δυνατότητα αύξησης της οργανωμένης χωροθέτησης δραστηριοτήτων στη χώρα μας, θα διευκολύνει τις επενδύσεις και την απασχόληση, και επίσης θα έχει θετικές περιβαλλοντικές συνέπειες.

⇒ Οι *Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων* (ΠΕΧΠ). Πρόκειται για μηχανισμό αντιμετώπισης ειδικών προβλημάτων ή ζητημάτων, όπως π.χ. αυτά που συνδέονται με φυσικές καταστροφές (οι πρόσφατες πυρκαϊές καθιστούν το ζήτημα ιδιαίτερα επίκαιρο) ή αυτά που συνδέονται με τις συνέπειες (αξιοποίηση θετικών / αντιμετώπιση παρενεργειών) των μεγάλων έργων (επίσης επίκαιρο ζήτημα, εν όψει της έναρξης εφαρμογής του ΕΣΠΑ 2007-2013). Οι δυνατότητες παρέμβασης περιλαμβάνουν και χωρικά /πολεοδομικά και οικονομικά μέτρα. Ωστόσο, οι ΠΕΧΠ δεν έχουν ενεργοποιηθεί ακόμα, κυρίως λόγω της μη έκδοσης των προβλεπόμενων στο άρθρο 10 του ν. 2742/1999 κανονιστικών πράξεων.

⇒ Τα *Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων* (ΣΟΑΠ). Ο μηχανισμός αυτός επιτρέπει το στρατηγικό σχεδιασμό αστικών και υπό αστικοποίηση περιοχών που παρουσιάζουν ειδικά προβλήματα. Οι δυνατότητες παρέμβασης δεν περιορίζονται στο φυσικό σχεδιασμό αλλά περιλαμβάνουν και μέτρα οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Και τα ΣΟΑΠ, όμως, όπως και οι ΠΕΧΠ, δεν έχουν ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα.

#### **6. Τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης**

Τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας (ΡΣΑ) και Θεσσαλονίκης (ΡΣΘ), σχέδια που εν μέρει έχουν χωροταξικό και εν μέρει στρατηγικό-πολεοδομικό χαρακτήρα, έχουν εγκριθεί το 1985 και έκτοτε έχουν υποστεί μόνο δευτερεύουσες αλλαγές. Δεδομένου ότι και οι γενικότερες συνθήκες έχουν τροποποιηθεί ριζικά (διεθνές πλαίσιο, παγκοσμιοποίηση, ευρωπαϊκή ενοποίηση, αναβάθμιση της σημασίας των διεθνών μητροπόλεων, εντατικοποίηση της ανάπτυξης στην Ελλάδα, αλλαγές στις διαπεριφερειακές ισορροπίες) αλλά και οι δύο μητροπολιτικές περιοχές έχουν υποστεί σημαντικές μεταλλαγές (συνεχής μεγέθυνση και εντεινόμενη αστικοποίηση-

προαστικοποίηση, μεγάλες υποδομές, Ολυμπιακοί Αγώνες κλπ), έχει ωριμάσει η ανάγκη για ριζική αναθεώρηση/επικαιροποίηση του ΡΣΑ και του ΡΣΘ. Τέτοιες διαδικασίες αναθεώρησης έχουν κατά καιρούς εξαγγελθεί, αλλά χωρίς πρακτικό αντίκρισμα μέχρι σήμερα. Η παράταση αυτής της κατάστασης σημαίνει ότι οι μητροπολιτικές περιοχές υφίστανται σημαντικές αλλαγές, απορροφούν πιέσεις και χάνουν ευκαιρίες, χωρίς την ύπαρξη ενός πλαισίου στρατηγικής που θα βελτιστοποιήσει χωρικά τις διαδικασίες αυτές.

## 7. Προτάσεις της ΟΚΕ

Συνολικά, η ανάλυση που προηγήθηκε θέτει το πλαίσιο και τις κατευθύνσεις στις οποίες πρέπει να προσανατολιστεί στο άμεσο μέλλον η χωροταξική πολιτική στην Ελλάδα, αφενός για να αντιμετωπίσει τα βασικά χωροταξικά προβλήματα και αφετέρου για να βελτιώσει τις αδύνατες πλευρές του συστήματος χωροταξικού σχεδιασμού και των επιμέρους χωροταξικών Πλαισίων και σχεδιαστικών εργαλείων εφαρμογής.

Οι προτάσεις της ΟΚΕ για τα θέματα αυτά έχουν ως εξής:

➔ Αντιμετώπιση των προαναφερθεισών αδυναμιών των υπό έγκριση χωροταξικών Πλαισίων, κατά το δυνατόν πριν από την εισαγωγή τους για γνωμοδότηση στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ασφαλώς, υπάρχει δυνατότητα παρέμβασης στα Πλαίσια και κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στο Συμβούλιο). Η βελτίωση αυτή πρέπει, πάντως, να γίνει στο άμεσο μέλλον και χωρίς σημαντική καθυστέρηση, γιατί η διαίωσιση της έλλειψης χωροταξικού σχεδιασμού έχει πολλαπλές και εντεινόμενες επιπτώσεις. Ανά συγκεκριμένο Πλαίσιο, η βελτίωση πρέπει να έχει τα πιο κάτω χαρακτηριστικά:

- Ειδικό Πλαίσιο για τις ΑΠΕ: Επίλυση των τεχνικών αδυναμιών ορισμένων διατάξεων του που μπορεί να έχουν ως συνέπεια δυσκολίες επιχειρησιακής εφαρμογής τόσο από τις αδειοδοτούσες υπηρεσίες όσο και από τους επενδυτές. Διερεύνηση της δυνατότητας διαφοροποίησης των προβλεπόμενων ορίων χωρητικότητας για ανεμογεννήτριες. Ενίσχυση των ρυθμιστικών διατάξεων για τις φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις. Αντιμετώπιση ορισμένων αδυναμιών που χαρακτηρίζουν τις ρυθμίσεις για τα μικρά υδροηλεκτρικά έργα. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, διερεύνηση της δυνατότητας πιο φιλόδοξων στόχων για τη διείσδυση των ΑΠΕ μεσο-μακροπρόθεσμα.

- Ειδικό Πλαίσιο για τη Βιομηχανία: Διερεύνηση της δυνατότητας περαιτέρω ενίσχυσης της επενδυτικής ελκυστικότητας των οργανωμένων υποδοχών για τη βιομηχανία. Επίλυση χρόνιων προβλημάτων, όπως η έλλειψη χωροθετημένων περιοχών στις οποίες θα είναι επιτρεπτή και δυνατή η απόρριψη διαφόρων ειδών, μη

τοξικών, βιομηχανικών αποβλήτων (βλ. και παρακάτω στο κεφάλαιο των οριζόντιων θεμάτων).

– Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό: συστηματική χρήση κριτηρίων και ζωνών καταλληλότητας ανά επιμέρους κατηγορία τουριστικών δραστηριοτήτων· αναμόρφωση διατάξεων για τουριστική κατοικία· προσέγγιση του ζητήματος των οργανωμένων χώρων υποδοχής τουριστικών δραστηριοτήτων· μεγαλύτερο βάρος στην αναβάθμιση των υφιστάμενων περιοχών τουριστικής ανάπτυξης.

– Γενικό Πλαίσιο: αποσαφήνιση του εθνικού χωρικού προτύπου ανάπτυξης για την επόμενη 15ετία· βελτίωση του συντονισμού με το ΕΣΠΑ· μεγαλύτερη συγκεκριμενοποίηση των μέτρων εφαρμογής και σύνδεσή τους με συγκεκριμένους μετρήσιμους στόχους, δείκτες και σημεία αναφοράς· κάλυψη των κενών πολιτικής στα πεδία που έχουν εντοπιστεί ελλείμματα.

Για το σύνολο των υπό έγκριση Πλαισίων, τέλος, πρέπει να δοθεί μεγαλύτερο βάρος στην εφαρμοσιμότητα, στη μείωση των απαιτούμενων εκτελεστικών πράξεων (και/ή στην άμεση προετοιμασία τους) και στον καθορισμό αξιόπιστων χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής. Η απουσία χρονοδιαγράμματος και γενικότερου προγραμματισμού (roadmap) αναδεικνύει το ενδεχόμενο η ικανοποίηση των προβλεπόμενων θεσμικών ρυθμίσεων να απαιτήσει χρόνο πέραν της δεκαετίας.

➔ Ειδική μέριμνα για το εμπόριο και τις υπηρεσίες θα πρέπει να ληφθεί εντός του Γενικού Χωροταξικού Πλαισίου με δεδομένη την σημαντική συμμετοχή των δύο τομέων στη διαμόρφωση του ΑΕΠ (>του 75%). Οι σύγχρονες εξελίξεις ειδικότερα για το εμπόριο (ίδρυση μεγάλων εμπορικών κέντρων, δημιουργία εμπορικών πάρκων) καθώς και για ορισμένες από τις υπηρεσίες (logistics, μεταφορές) επιβάλλουν ειδική αναφορά στο Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο.

➔ Άμεση έναρξη της διαδικασίας αναθεώρησης των 12 Περιφερειακών Πλαισίων. Πρώτο βήμα της διαδικασίας αυτής είναι η έκδοση των (προ πολλού απαιτούμενων) εκθέσεων παρακολούθησης, ενώ αυτή καθαυτή η διαδικασία αναθεώρησης μπορεί και πρέπει να εκκινήσει άμεσα. Κάποια επικάλυψη των διαδικασιών αυτών με αυτές της έγκρισης των Ειδικών και του Γενικού Πλαισίων είναι επιθυμητή, γιατί θα συμβάλει στην εξοικονόμηση χρόνου χωρίς να έχει παρενέργειες. Σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας πρέπει να είναι, επίσης, και ο συντονισμός των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων με τα εγκριθέντα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007-2013.

➔ Ενεργοποίηση των διατάξεων του ν. 2742/1999 περί Επιστημονικής Γραμματείας του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, καθώς και περί Εθνικού Δικτύου Χωροταξικής Πληροφορίας.

➔ Ενεργοποίηση των χωροταξικών εργαλείων εφαρμογής (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων-ΟΑΠΔ, Περιοχές Ειδικών Χωροταξικών Παρεμβάσεων-ΠΕΧΠ, Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων-ΣΟΑΠ), με πρώτο βήμα την έκδοση των αναγκαίων κατά περίπτωση κανονιστικών πράξεων που εκκρεμούν και την αντιμετώπιση των προαναφερόμενων αδυναμιών της νομοθεσίας, και δεύτερο βήμα τη διαμόρφωση ενός προγράμματος προώθησης σχετικών μελετών και την εφαρμογή του. Σημαντικό είναι, ωστόσο, να υπάρξει και ουσιαστική στήριξη της χρήσης και εφαρμογής αυτών των εργαλείων, από το ΥΠΕΧΩΔΕ και τις υπηρεσίες του.

➔ Ολοκλήρωση των διαδικασιών αναθεώρησης/επικαιροποίησης των Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης το ταχύτερο δυνατόν. Τα επικαιροποιημένα σχέδια πρέπει να καλύψουν τα κενά που έχουν δημιουργηθεί λόγω του μεγάλου χρονικού διαστήματος που έχει μεσολαβήσει από την πρώτη θεσμοθέτησή τους. Τα κενά αυτά έχουν σχέση τόσο με τις περιοχές ευθύνης των πιο πάνω σχεδίων όσο και με τους στόχους (που πρέπει να προσαρμοστούν στη σημερινή πραγματικότητα) και την αποτελεσματικότητά τους (συμπεριλαμβανόμενης και της αποτελεσματικότερης λειτουργίας των Οργανισμών εφαρμογής των Ρυθμιστικών Σχεδίων).

Συνολικά, οι προτάσεις για τη χωροταξία εστιάζονται στην ενεργοποίηση προβλεπόμενων από τη νομοθεσία σχεδιαστικών εργαλείων και οργάνων που, μέχρι σήμερα, έχουν αξιοποιηθεί ανεπαρκώς (ή καθόλου). Ουσιαστικά, η χώρα μόλις έχει εισέλθει σε μια περίοδο «ανακάλυψης» του χωροταξικού σχεδιασμού. Το αίτημα είναι λοιπόν η επιτάχυνση, ενθάρρυνση και υποστήριξη της πορείας αυτής, ούτως ώστε να διευκολυνθούν οι αναπτυξιακές διαδικασίες (τόσο ως προς τον ιδιωτικό όσο και ως προς το δημόσιο τομέα), να προωθηθούν οι επενδύσεις και η απασχόληση και παράλληλα να ενισχυθεί η περιβαλλοντική διάσταση των διαδικασιών αυτών προς την κατεύθυνση της ολοκληρωμένης βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης. Πρόκειται για κατάσταση πολύ διαφορετική από αυτή της πολεοδομίας, όπου, όπως θα δούμε στη συνέχεια, ο σχεδιασμός λειτουργεί από δεκαετίες, αλλά όχι με επαρκή αποτελεσματικότητα, και όπου υπάρχουν συσσωρευμένα κρίσιμα προβλήματα που απαιτούν νέες προσεγγίσεις.

## **B. Πολεοδομία**

### **1. Εισαγωγικές επισημάνσεις**

Στην εισαγωγή διευκρινίσθηκε η σχέση χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

Από την αποτελεσματικότητα του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού εξαρτάται επομένως αφενός η εφαρμογή του χωροταξικού σχεδιασμού και, εν τέλει, η προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων της χώρας μας, η εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων και η παροχή επαρκών και κατάλληλων εκτάσεων για τις οικιστικές ανάγκες.

### **2. Το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα**

Το σύστημα σχεδιασμού ολοκληρώθηκε και παγιώθηκε τις τελευταίες δεκαετίες ως ένα συμπαγές, αυστηρό, ιεραρχικό και δεσμευτικό πλαίσιο, με σημαντικές καινοτομίες, αλλά και με πληθώρα ρυθμίσεων, επιπέδων σχεδιασμού, ειδικών καθεστώτων πολεοδόμησης, στρυφνών διαδικασιών ολοκλήρωσης και εφαρμογής. Αποτελείται κατά βάση από τρία επίπεδα σχεδιασμού:

α) Τα *Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια* (ΓΠΣ) και τα *Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων* (ΣΧΟΟΑΠ) που φιλοδοξούν να ρυθμίσουν το σύνολο της έκτασης των Καποδιστριακών Δήμων αποσκοπώντας α) στην καταγραφή των ήδη πολεοδομημένων περιοχών και β) στον προσδιορισμό των προς πολεοδόμηση περιοχών, καθώς και των περιοχών που προορίζονται για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων και των περιοχών ειδικής προστασίας. Επομένως αποτελούν προϋπόθεση για τα περαιτέρω στάδια πολεοδομικού σχεδιασμού και ιδίως για την πολεοδόμηση περιοχών πρώτης ή δεύτερης κατοικίας, καθώς και για την πολεοδόμηση περιοχών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων, δεδομένου ότι το κύριο περιεχόμενό τους είναι ο εντοπισμός των οικιστικών αναγκών και των περιοχών που προσφέρονται για το σκοπό αυτό.

β) Την καθαυτό *Πολεοδομική Μελέτη*, δηλαδή τον λεπτομερή σχεδιασμό των οικιστικών περιοχών που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τα οικοδομικά τετράγωνα και τις οικοδομικές γραμμές, το σύστημα και τους συντελεστές δόμησης, τις χρήσεις γης, τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους και το οδικό δίκτυο.

γ) Την *Πράξη Εφαρμογής*, δηλαδή την υλοποίηση της Πολεοδομικής Μελέτης στο έδαφος.

Η μέχρι σήμερα εφαρμογή του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού κατέδειξε διάχυτη αναποτελεσματικότητα και αδυναμία να ανταποκριθεί στις συνθήκες μιας σύγχρονης, δηλαδή εξαιρετικά σύνθετης και διαρκώς μεταβαλλόμενης, κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας. Το γεγονός αυτό έχει προβληματίσει κοινωνικούς φορείς και εταιίρους όπως το κατ' εξοχήν αρμόδιο Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας αλλά και την Τοπική Αυτοδιοίκηση δια του συλλογικού της οργάνου (ΚΕΔΚΕ), οι οποίοι επισημαίνουν ότι το σύστημα σχεδιασμού έχει περίπου εγκαταλειφθεί και βρίσκεται υπό κατάρρευση.

Η μέχρι σήμερα εφαρμογή του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού κατέδειξε διάχυτη αναποτελεσματικότητα και αδυναμία να ανταποκριθεί στις συνθήκες μιας σύγχρονης, δηλαδή εξαιρετικά σύνθετης και διαρκώς μεταβαλλόμενης, κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας.

**Φαινόμενα όπως η έκδηλη εσωστρέφεια της πολεοδομικής διοίκησης, η πολυνομία και η έλλειψη συνοχής και ποιότητας της πολεοδομικής νομοθεσίας, ο στατικός χαρακτήρας και η αδυναμία των εγκεκριμένων πολεοδομικών σχεδίων να ανταποκριθούν στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες και δεδομένα, η υπέρμετρη βραδύτητα των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, η αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού, η διάχυτη ανασφάλεια δικαίου και η αδυναμία των υφισταμένων πολεοδομικών θεσμών να εγγυηθούν την προστασία της ιδιοκτησίας καθώς και την προώθηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας αναδεικνύονται ως ορισμένες από τις πιο σημαντικές παθογένειες του ελληνικού συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού, που έχουν παγιωθεί την τελευταία δεκαετία.**

Μέσα από τα φαινόμενα αυτά προβάλλει ευρύτερα η εικόνα ενός πολεοδομικού σχεδιασμού που όχι μόνον αδυνατεί να συγχρονίσει το βηματισμό του με τις ανάγκες των σύγχρονων ελληνικών πόλεων και οικισμών της χώρας, αλλά που επιπλέον απορυθμίζεται σιωπηρά και απαξιώνεται συνεχώς από τη γενικευμένη μη εφαρμογή του. Υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων αυτών, δεν θα πρέπει να ξενίζει η διαπίστωση ότι τα παραδοσιακά πρότυπα χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης, όπως η αυθαίρετη δόμηση και η εκτός σχεδίου διάσπαρτη χωροθέτηση οικιστικών δραστηριοτήτων, διαιώνονται απρόσκοπτα μέχρι σήμερα.

### ***3. Διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων***

Κύριο χαρακτηριστικό και των τριών επιπέδων σχεδιασμού είναι οι χρονοβόρες διαδικασίες και υπέρμετρες καθυστερήσεις. Από το σύνολο των 250 περίπου μελετών ΓΠΣ που βρίσκονται σε εξέλιξη στο διάστημα της τελευταίας δεκαετίας καμία δεν έχει εγκριθεί και θεσμοθετηθεί, πλην ορισμένων που εντάσσονται σε ένα ειδικότερο



πλαίσιο, αρμοδιότητας των Οργανισμών Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

Οι λόγοι είναι πολλοί: Το επιχειρησιακό σύστημα που έχει επωμισθεί κατά νόμο την ευθύνη κατάρτισης, έγκρισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των ΓΠΣ είναι χαοτικό και ανεπαρκές σε κάθε επίπεδο, με έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, οργανωτικής ετοιμότητας και πόρων για να ανταποκριθεί στο έργο ποσοτικά, καθώς και έλλειψη τεχνογνωσίας ώστε να αντιμετωπίζονται με σύγχρονη αντίληψη τα θέματα χωροταξίας και πολεοδομίας.

Το πρόβλημα επιτείνεται από την έλλειψη επιτελικών κατευθύνσεων, ενιαίων σχεδιαστικών προτύπων και ενός πλαισίου οδηγιών και κανονισμών που θα προσανατολίζουν και οριοθετούν τις επιλογές των επιμέρους σχεδίων και θα μειώνουν τα περιθώρια αυθαίρετων ή τεχνικά ανορθολογικών λύσεων. Αυτό σημαίνει ότι οι κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ στις οποίες έχει συσσωρευθεί για έγκριση πλήθος μελετών βρίσκονται σε αμηχανία να ολοκληρώσουν το έργο τους όταν για το ίδιο αντικείμενο προτείνονται διαφορετικές ρυθμίσεις και όταν πρόκειται να επιβληθούν για πρώτη φορά σε μαζική κλίμακα έστω και στοιχειώδεις περιορισμοί στο σύνολο των περιοχών που καλύπτονται από τα σχέδια. Είναι προφανές πως, ανάλογα με το εύρος και την έκταση των κανονιστικών ρυθμίσεων, οι αντιδράσεις σε ένα σύστημα που χαρακτηρίζεται από κατακερματισμένη, μικρή και ευρύτατα διαδεδομένη λαϊκή ιδιοκτησία μπορεί να είναι σημαντικές.

Τέλος, οι λουπές δημόσιες υπηρεσίες (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Πολιτισμού), που οφείλουν να συνεπικουρούν την όλη προσπάθεια με την παροχή των απαραίτητων στοιχείων, δεν ενεργοποιούνται στον αναγκαίο βαθμό ή παρέχουν ελλιπή και μη αξιόπιστα στοιχεία. Σε ένα σύστημα που είναι αναγκαίος ο διυπηρεσιακός συντονισμός και η συνεργασία, είναι πρόδηλη, σε κάθε αντικειμενικό παρατηρητή, η υπεκφυγή ενασχόλησης με το έργο και η θεώρησή του ως επουσιώδη άσκηση.

Αντίστοιχες καθυστερήσεις παρατηρούνται και στις Πολεοδομικές Μελέτες και τις Πράξεις Εφαρμογής των οποίων ο συνήθης χρόνος ολοκλήρωσης και υλοποίησης συχνά υπερβαίνει τα 6 και 8 έτη αντίστοιχα. Σύμφωνα με στοιχεία του ΤΕΕ, μόλις το 50% των Πολεοδομικών Μελετών σε εφαρμογή των ήδη εγκεκριμένων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων έχει ολοκληρωθεί, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των Πράξεων Εφαρμογής δεν υπερβαίνει το 30%.

Παρά τις διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού του σχετικού θεσμικού πλαισίου, οι ΠΜ ακολουθούν και σήμερα παρωχημένες διαδικασίες και πρακτικές. Η μελέτη, αυτή καθαυτή, η δημοσιοποίηση, η έγκριση και η εφαρμογή της, αποτελούν διακριτά στάδια, που διαδέχονται χρονικά το ένα το άλλο, χωρίς να διασφαλίζεται σε ενιαίο διοικητικό επίπεδο η αναγκαία ευθύνη παρακολούθησης των σχετικών διοικητικών διαδικασιών. Ο κύκλος σύνταξης των μελετών, ανάρτησης, υποβολής και αποδοχής ενστάσεων και εκ νέου ανάρτησης διαιωνίζεται, με απρόβλεπτο σε

χρόνο τερματισμό ενώ η διαίωσιση της διαδικασίας έρχεται κάθε φορά αντιμετώπιση σε νέα οικιστικά δεδομένα. Στην επιδείνωση της κατάστασης φαίνεται να συνετέλεσε και η διάσπαση των αρμοδιοτήτων έγκρισης των ΠΜ σε διάφορα, ακατάλληλα και ανέτοιμα, όργανα της Διοίκησης ενώ πρόσφατες αποφάσεις του ΣτΕ υποχρεώνουν σε επανασυγκέντρωση όλων των ρυθμιστικών πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στην κεντρική κρατική διοίκηση, δημιουργώντας πρόσθετη συμφόρηση στις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Όσον αφορά στην εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων με την «ένταξη στο σχέδιο πόλης» απαιτούνται πρόσθετες μακροχρόνιες διαδικασίες. Η πράξη εφαρμογής, φορτωμένη με πολλά αποδεικτικά στοιχεία (συμβόλαια, πιστοποιητικά, ιδιοκτησία προ του 1983, εξ αδιαιρέτου υπολογισμοί κοκ.) είναι ιδιαίτερα σύνθετη και οδηγεί στη διαίωσιση της, ακόμα και μετά την κύρωσή της, με συνεχείς τροποποιήσεις. Η ιδιοκτησία ταλαιπωρείται, δεσμεύεται επί μακρόν και είναι σε συνεχή εκκρεμότητα, ενώ δημιουργούνται δυσχέρειες στις μεταβιβάσεις και προβλήματα στους τίτλους που προέρχονται από ανταλλαγές.

Ο υπερβολικά χρονοβόρος και συχνά ατελέσφορος χαρακτήρας του σχεδιασμού είναι σε πλήρη αναντιστοιχία με τις ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας που απαιτεί και δικαιούται λύσεις εδώ και τώρα. Όπου εφαρμόζεται, έχει ήδη ξεπεραστεί από την πραγματικότητα, οι δε διαδικασίες αναθεώρησης είναι ελάχιστες και έτσι ο σχεδιασμός προσλαμβάνει ένα στατικό χαρακτήρα που όχι μόνο δεν προσφέρει λύσεις αλλά δημιουργεί προσκόμματα στην αναζήτηση λύσεων.

Συνέπεια της αδυναμίας παροχής κατάλληλων και επαρκών εκτάσεων για οικιστικές χρήσεις είναι η προσφυγή σε δοκιμασμένους και καθιερωμένους μηχανισμούς κατάτμησης, νόμιμης ή παράνομης, σε αθέμιτες πρακτικές και στη δόμηση εκτός σχεδίου, επίσης νόμιμη ή παράνομη, ανάλογα με τις δυνατότητες των ενδιαφερομένων. Οι πρακτικές αυτές εξάλλου δικαιώνονται συστηματικά με την ατιμωρησία των παρανόμων, την μη κατεδάφιση των αυθαιρέτων, με νεώτερες νομομοποιητικές ρυθμίσεις και με εξαγγελίες εντάξεων των νέων διαμορφωμένων περιοχών. Έτσι, η αδυναμία των υφιστάμενων πολεοδομικών θεσμών να προσαρμοσθούν στις τρέχουσες ανάγκες και δεδομένα οδηγεί συχνά σε ακαμψία εφαρμογής και κατ' επέκταση σε αναιρέση ή ακύρωση του σχεδιασμού από την κοινωνική πραγματικότητα.

#### **4. Οι μηχανισμοί και τα μέσα εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού**

Εξίσου περιορισμένοι και ανεπαρκείς είναι οι διαθέσιμοι μηχανισμοί και τα μέσα εφαρμογής του σχεδιασμού. Ειδικότερα:

⇒ Η κλιμάκωση των εισφορών σε γη αποδεικνύεται, παρά τον καταρχήν «φιλολαϊκό» χαρακτήρα της, ένα μέτρο εξόχως προβληματικό από πολεοδομικής απόψεως. Η συνολική επιφάνεια γης που αποδίδουν οι εισφορές είναι αντιστρόφως ανάλογη των αναγκών των εντασσόμενων περιοχών. Συγκεκριμένα, η εισφορά σε γη

περιορίζεται υπέρμετρα στις πυκνοδομημένες ή αυθαίρετα διαμορφωμένες και με μικρό κλήρο περιοχές, ενώ αντιθέτως αυξάνεται όσο λιγότερα είναι τα προβλήματα αυθαίρετης δόμησης και κατάτμησης γης. Έτσι, στις υποβαθμισμένες περιοχές που χρήζουν εξυγίανσης δεν εξασφαλίζονται επαρκείς εισφορές σε γη για αναβάθμιση, με αποτέλεσμα οι πολεοδομικές συνθήκες να παραμένουν δυσμενείς και να συντηρείται η εικόνα κοινωνικών διακρίσεων στο χώρο.

⇒ Με τα υφιστάμενα μέσα, η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι αυτοχρηματοδοτούμενη και οδηγεί στην έντονη εξάρτηση του σχεδιασμού από τους δημοσιονομικούς μηχανισμούς του κράτους και στην αναντιστοιχία μεταξύ στόχων και διαθέσιμων μέσων, καθώς και μεταξύ θεσμοθέτησης και ουσιαστικής υλοποίησης.

⇒ Η απουσία πόρων για την υλοποίηση του σχεδιασμού συχνά οδηγεί σε αθέμιτες πρακτικές που έχουν επισημανθεί επανειλημμένα από εκθέσεις του Συνήγορου του Πολίτη και του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Οι χρόνοι για τη συντέλεση της ρυμοτομικής απαλλοτριώσης επί κοινοχρήστων χώρων και για την κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτριώσης επί κοινωφελών χώρων επιμηκύνονται λόγω έλλειψης πόρων επιβαρύνοντας υπέρμετρα και συχνά ατελέσφορα την ιδιοκτησία οδηγώντας σε τριβές και απαξίωση του θεσμού.

Έτσι, παρατηρείται ότι, παρά την εισαγωγή καινοτόμων μηχανισμών εφαρμογής και τις διαδοχικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, τα παραδοσιακά πρότυπα οικιστικής ανάπτυξης παραμένουν ακλόνητα:

⇒ είτε γιατί οι νέοι θεσμοί παραμένουν κατά βάση προσκολλημένοι σε παλαιές λογικές και τα επιμέρους νεωτερικά στοιχεία τους, λόγω της πολυπλοκότητας και της μη ολοκλήρωσης του θεσμικού πλαισίου, εξακολουθούν να είναι ανεφάρμοστα και συνεπώς ατελέσφορα,

⇒ είτε αντίστοιχα διότι πολλές καινοτόμες ιδέες και θεσμοί που αντλήθηκαν κυρίως από την ξένη εμπειρία (όπως η μεταφορά δικαιωμάτων δόμησης, ο αστικός αναδασμός ή η ιδιωτική πολεοδόμηση) μεταφέρθηκαν στην ελληνική πολεοδομική νομοθεσία αποσπασματικά και μηχανιστικά. Ως εκ τούτου, είτε περιέπεσαν σε αδράνεια και δεν εφαρμόστηκαν (όπως επί παραδείγματι οι θεσμοί της ενεργού πολεοδομίας και του αστικού αναδασμού), είτε απέκλιναν από τους αρχικούς τους στόχους και να δημιουργήσουν νέα προβλήματα και πολεοδομικές δυσλειτουργίες (όπως ιδίως ο θεσμός της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης).

##### ***5. Ανταπόκριση του πολεοδομικού σχεδιασμού στην αναπτυξιακή προοπτική***

Προβλήματα εμφανίζονται επίσης ως προς την ανταπόκριση του σχεδιασμού στην αναπτυξιακή προοπτική και στα διαθέσιμα εργαλεία οργανωμένης χωροθέτησης επενδύσεων. Εκτός από την έλλειψη στοιχείων και αναπτυξιακών δεικτών σε επίπεδο ΟΤΑ, δεν είναι εφικτό να προβλεφθούν με βεβαιότητα και στο βάθος χρόνου

εφαρμογής ενός Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, οι εξελίξεις των παραγωγικών τομέων ή η εμφάνιση συγκεκριμένων παραγωγικών επενδύσεων μεσαίας και μεγάλης επένδυσης κεφαλαίων ακόμη και στους τομείς αιχμής (πχ. ΑΠΕ, τουριστικές εγκαταστάσεις κλίμακας, οργανωμένη παραθεριστική κατοικία) σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο αναπτυξιακό πλαίσιο. Οι αβεβαιότητες αυτές αποτυπώνουν και τη σημαντική δυσχέρεια του σχεδιασμού να λειτουργήσει δυναμικά στην παρούσα κοινωνικο-οικονομική συγκυρία που επιζητεί ολοένα και περισσότερο μεγαλύτερη ευελιξία, λιγότερους περιορισμούς και ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων.

Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως κατά τον καθορισμό ζωνών οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ, ΠΟΤΑ, ΠΕΡΠΟ, ΒΕΠΕ κλπ.). Η δυσκολία οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι ο καθορισμός των πιο πάνω ζωνών προϋποθέτει: α) την εκδήλωση ενδιαφέροντος από την ιδιωτική πρωτοβουλία και, κατά κανόνα, β) την απόκτηση της γης, προϋποθέσεις που δεν υφίστανται πάντοτε κατά το στάδιο κατάρτισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Έτσι, ο καθορισμός χρήσεων γης και η απλή υπόδειξη από το ΓΠΣ ή το ΣΧΟΟΑΠ τέτοιων περιοχών (αποκλειστικά με κριτήρια φυσικού σχεδιασμού), χωρίς να έχουν ερευνηθεί οι λοιπές ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία τους (χρηματοοικονομικές, ιδιοκτησιακές, κλπ), κινδυνεύει να καταστήσει τις σχετικές προβλέψεις αναντίστοιχες προς το επενδυτικό ενδιαφέρον και περαιτέρω μη εφαρμόσιμες. Ακόμα όμως και στην περίπτωση που εκδηλώνεται σχετικό ενδιαφέρον, ο καθορισμός αντίστοιχων ζωνών στο ΓΠΣ δεν παρέχει καμία ασφάλεια δικαίου στον ενδιαφερόμενο, όπως έχει αποδειχθεί επανειλημμένα, και οι καθυστερήσεις είναι αποτρεπτικές των επενδύσεων.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, πρέπει να επανεξετασθεί το είδος των ρυθμίσεων που μπορεί να περιλαμβάνονται στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ως προς τα θέματα των ιδιωτικών επενδύσεων, αλλά ακόμη και των δημοσίων έργων, και ο βαθμός δεσμευτικότητάς τους καθώς και η θέσπιση κανονιστικών κριτηρίων που μπορεί να επιτρέψουν θεμιτές παρεκκλίσεις. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ευελιξία και προσαρμοστικότητα των ανωτέρω σχεδίων σε μη προβλέψιμες εξελίξεις θα πρέπει να επινοηθούν απλές διαδικασίες τροποποίησης του ΓΠΣ - ΣΧΟΟΑΠ κυρίως τοπικά/σημειακά με σαφή κριτήρια και ανάλογες διαδικασίες τεκμηρίωσης.

#### **6. Μεγάλης κλίμακας πολεοδομικές παρεμβάσεις και αναπλάσεις**

Αντίστοιχα προβλήματα εμφανίζονται και στα εργαλεία που έχουν θεσπιστεί για μεγάλης κλίμακας πολεοδομικές παρεμβάσεις και αναπλάσεις. Καμία από τις σχετικές ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί δεν έχει μέχρι σήμερα εφαρμοσθεί, καθώς δεν έχουν εκδοθεί οι περισσότερες από τις κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από τις αντίστοιχες νομικές εξουσιοδοτήσεις. Η σχετική νομοθεσία, εκτός από την εξαιρετική πολυπλοκότητα των διαδικασιών που καθιερώνει, αποδεικνύεται

ιδιαίτερος άκαμπτη ιδίως ως προς τη συγκρότηση και λειτουργία του φορέα ανάπλασης. Περαιτέρω, βασικό πρόβλημα της όλης σύλληψης των σχετικών ρυθμίσεων είναι ο τρόπος χρηματοδότησης των προγραμμάτων ανάπλασης, ο οποίος στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε δημόσιους πόρους (που είναι αμφίβολο αν μπορεί να διατεθούν), ενώ απουσιάζει παντελώς η δυνατότητα συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα που θα μπορούσε να αναλάβει, μέσω σύμπραξης, τη χρηματοδότηση μέρους ή και του συνόλου του σχετικών προγραμμάτων ανάπλασης.

## 7. Προτάσεις της ΟΚΕ

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων έχουν ήδη κατατεθεί προτάσεις (βλ. ΤΕΕ, ΙΤΑ κλπ) που αφορούν σε απλούστευση και συντόμευση των διαδικασιών, απλοποίηση του περιεχομένου των μελετών, διαμόρφωση κατάλληλου διοικητικού υποστηρικτικού μηχανισμού κοκ. Οι λύσεις, όμως, δεν θα είναι αποτελεσματικές αν δεν διασφαλισθούν τα ακόλουθα:

⇒ Η παραγωγή, η θεσμοθέτηση και η εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων, σε εύλογο χρόνο και με εύλογο κόστος, καθώς και η έγκαιρη αναθεώρηση και προσαρμογή τους.

⇒ Η καθιέρωση ευέλικτων διαδικασιών αναθεώρησης αλλά και η διαμόρφωση του περιεχομένου των σχεδίων ώστε να ανταποκρίνονται και προσαρμόζονται εύκολα στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες και δεδομένα χωρίς την ανάγκη προσφυγής στις παραδοσιακές και δοκιμασμένες πρακτικές ή σε ad hoc ρυθμίσεις.

⇒ Ο κατάλληλος, σύμφωνα με τα παραπάνω, περιορισμός της πληθώρας των επιπέδων σχεδιασμού, η ισορροπημένη και σαφής αποτύπωση της δεσμευτικότητας του κάθε επιπέδου, η απλοποίηση του περιεχομένου μελετών και διαδικασιών καθώς και η τεχνική τους στήριξη με τα κατάλληλα υπόβαθρα και στοιχεία.

⇒ Η εφαρμογή διαδικασιών συνεχούς παρακολούθησης και αξιολόγησης των πολεοδομικών σχεδίων, που να επιτρέπουν αφενός τον αξιόπιστο έλεγχο της εφαρμογής των ρυθμίσεών τους και αφετέρου την τροποποίησή τους όταν αυτές καθίστανται αναντίστοιχες προς τις ανάγκες και την εξέλιξη της πολεοδομικής πραγματικότητας.

⇒ Ο εμπλουτισμός των μηχανισμών και εργαλείων εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού (πέραν των κλασικών μηχανισμών της εισφοράς σε γη και χρήμα ή της αναγκαστικής απαλλοτριώσης με αποζημίωση σε χρήμα) έτσι ώστε αφενός να διασφαλισθεί ο αναλογικός επιμερισμός του σχετικού κόστους μεταξύ των ωφελουμένων ιδιοκτητών και αφετέρου να μειωθεί η εξάρτηση του συστήματος εφαρμογής των σχεδίων από δημοσιονομικές πηγές.

⇒ Ο εκσυγχρονισμός και η συστηματοποίηση των διαδικασιών διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους ώστε αφενός να εξασφαλίζεται η συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας και η ευρύτερη δυνατή αποδοχή του σχεδιασμού και αφετέρου να ενδυναμώνεται η αξιοπιστία του περιεχομένου των επιμέρους σχεδίων, η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα.

⇒ Η ανάδειξη των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως αδιαπραγμάτευτων κανόνων του σχεδιασμού, ζήτημα για το οποίο γίνεται κατωτέρω μεγαλύτερη ανάλυση, δεδομένου ότι αφορά τόσο τη χωροταξία όσο και την πολεοδομία.

## Γ. Οριζόντια χωροταξικά και πολεοδομικά ζητήματα

Ορισμένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει ο σχεδιασμός του χώρου (χωροταξικός και πολεοδομικός) στην Ελλάδα κατά το επόμενο χρονικό διάστημα είναι τα εξής :

### 1. Ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και ασφάλεια δικαίου

Κοινό τόπο αποτελεί το γεγονός ότι το ισχύον σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα δεν μπορεί να εγγυηθεί την ασφάλεια δικαίου των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων ή να προάγει την επιχειρηματικότητα. Και τούτο για τους εξής ιδίως λόγους:

- Ελλείπουν οι χωροταξικές κατευθύνσεις που μπορεί να προσανατολίσουν τις επενδύσεις σε κατάλληλες προς χωροθέτηση περιοχές. Η έλλειψη των κατευθύνσεων αυτών έχει συχνά ως αποτέλεσμα την ακύρωση των σχετικών πράξεων από τα δικαστήρια, λόγω έλλειψης ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού<sup>2</sup>.
- Όπως προεκτέθηκε, τα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια που εγκρίθηκαν το 2003 (δυνάμει του άρθρου 8 του ν. 2742/1999), χαρακτηρίζονται, στη συντριπτική τους πλειονότητα, από μεγάλη γενικότητα, ασάφεια και έλλειψη επιχειρησιακού περιεχομένου. Αδυνατούν έτσι να αποτελέσουν την αναγκαία, κατά νόμο, βάση αναφοράς των πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και των εν γένει παραγωγικών δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, δεν συνοδεύονται από πρόγραμμα δράσης, που να εξειδικεύει τις απαιτούμενες για την εφαρμογή τους ενέργειες, ρυθμίσεις, μέτρα και προγράμματα, το κόστος, τις πηγές χρηματοδότησης καθώς και τους φορείς εφαρμογής των προτεινομένων δράσεων.
- Εξάλλου, ιδιαίτερα σοβαρά προβλήματα ανακύπτουν και κατά τον καθορισμό χρήσεων γης από τα επιμέρους πολεοδομικά σχέδια (ΓΠΣ, Πολεοδομικές Μελέτες, Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου κλπ). Σήμερα, μόνο ένα μικρό ποσοστό των αστικών και περιαστικών περιοχών της χώρας καλύπτεται από εγκεκριμένες χρήσεις γης. Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις αυτές, διαπιστώνεται ότι πολλές προβλέψεις των πολεοδομικών σχεδίων είτε έχουν καταστεί ανεπίκαιρες, είτε αποδεικνύονται στην πράξη υπέρμετρα άκαμπτες και ανίκανες να παρακολουθήσουν την επιχειρηματική δυναμική ή τις χωρικές εξελίξεις σε συγκεκριμένες περιοχές. Το πρόβλημα επιτείνεται από τις βραδείες διαδικασίες που συνεπάγεται η

---

<sup>2</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ. 2489/2006 Ολομ., ΣτΕ. 705/2006 Ολομ., 1569/2005 Ολομ., ΣτΕ. 258/2004 Ολομ., ΣτΕ 2511, 2512, 2513/2002 Ολομ., ΣτΕ 2506/2002, 2319/2002, 3364/1999, 1434/1998, 5168/1997 κ.ά.

τροποποίηση/αναθεώρηση των πιο πάνω σχεδίων αλλά και από την παντελή έλλειψη ρητρών ευελιξίας στον τοπικό σχεδιασμό, που θα μπορούσαν να επιτρέψουν, υπό όρους και για επενδύσεις μείζονος σημασίας, θεμιτές αποκλίσεις από τις προβλέψεις του τοπικού σχεδιασμού.

- Το ζήτημα αναμένεται να αντιμετωπισθεί εν μέρει με την έγκριση του Γενικού Πλαισίου (Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου) και των Ειδικών Πλαισίων για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, τον Τουρισμό και τη Βιομηχανία που καταρτίζονται από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Σημειώνεται, όμως, ότι η κατάρτιση και έγκριση των Πλαισίων αυτών δεν μπορεί αυτομάτως να οδηγήσει στην τροποποίηση τυχόν αντίθετων ή διαφορετικών χωροθετικών προβλέψεων που υπάρχουν σε εγκεκριμένα τοπικά πολεοδομικά σχέδια. Τα σχέδια αυτά πρέπει να τροποποιηθούν ή να αναθεωρηθούν, σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν (και τους χρόνους που απαιτεί η διαδικασία αυτή), ώστε να εναρμονισθούν με τις κατευθύνσεις του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό σημαίνει πρακτικά ότι, ακόμη και μετά την έγκριση των Ειδικών Πλαισίων, θα εφαρμόζονται οι προβλέψεις των τοπικών σχεδίων, χωρίς να παρέχεται από την ισχύουσα νομοθεσία δυνατότητα άμεσης τροποποίησής τους.

- Πρόσθετο πρόβλημα ανακύπτει και λόγω της παρωχημένης κατάταξης και της ανεπαρκούς τυποποίησης των χρήσεων γης. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι το διάταγμα περί γενικών και ειδικών κατηγοριών χρήσεων γης (ΦΕΚ 166 Δ'/1987) χρονολογείται από το 1987, χωρίς έκτοτε να έχει αναμορφωθεί για να προσαρμοστεί στις σύγχρονες λειτουργικές ανάγκες των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών. Έτσι συχνά παρατηρείται ότι η ισχύουσα κατάταξη των χρήσεων γης αδυνατεί να ανταποκριθεί στις μικτές ή σύνθετες επιχειρηματικές λειτουργίες που αναπτύσσονται τα τελευταία χρόνια (πχ. τουριστικά χωριά, παραθεριστικά καταλύματα, αθλητικές εγκαταστάσεις με εμπορικές χρήσεις, retail parks, πολυκινηματογράφοι κλπ). Η αναντιστοιχία μεταξύ των επισήμων χρήσεων γης και της επιχειρηματικής δυναμικής δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για τη δικαστική αμφισβήτηση των σχετικών χωροθετήσεων ή ακόμη και για την ανατροπή επενδυτικών σχεδίων που ακολούθησαν τις νόμιμες αδειοδοτικές διαδικασίες.

- Σημαντικές δυσχέρειες επίσης δημιουργούνται από την έλλειψη ειδικών υποδομών ή/και ρυθμίσεων που είναι απαραίτητες για τη χωροθέτηση ή τη λειτουργία των επιχειρήσεων, ζήτημα στο οποίο παρατηρείται εδώ και χρόνια έλλειψη πολιτικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έλλειψη πρόβλεψης για τη χωροθέτηση χώρων διάθεσης και διαχείρισης στερεών και άλλων βιομηχανικών αποβλήτων που θέτει διάφορες βιομηχανικές μονάδες προ αδιεξόδου. Κι αυτό γιατί ενώ έχουν νομοθετικά τη σχετική ευθύνη δεν τους παρέχεται η σχετική υποδομή από το κράτος με αποτέλεσμα να αναγκάζονται να επιλέγουν εξαιρετικά δαπανηρές λύσεις, όπως η μεταφορά τους στο εξωτερικό, με προφανείς επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητά τους.

Οι επισημάνσεις αυτές αναδεικνύουν τη γενικότερη δυσχέρεια του ελληνικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού να λειτουργήσει ως επαρκές και



αποτελεσματικό πλαίσιο για τη χωροθέτηση των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων και την προώθηση της επιχειρηματικότητας. Η προσφυγή στη μέθοδο των ad hoc νομοθετικών ρυθμίσεων για την προώθηση κρίσιμων έργων απλά συγκαλύπτει το πρόβλημα χωρίς να το επιλύει. Σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να αποτελέσει γενικεύσιμο τρόπο χωροθέτησης δημοσίων και ιδιωτικών έργων, ενώ δεν μπορεί να εγγυηθεί την ασφάλεια δικαίου και τη βιωσιμότητα των επενδύσεων. Απαιτείται λοιπόν να εξευρεθούν άλλοι τρόποι ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας που αφενός να είναι σύμφωνοι με τη συνταγματική και κοινοτική νομιμότητα και αφετέρου να αντιμετωπίζουν το πρόβλημα σφαιρικά και ολοκληρωμένα και όχι αποσπασματικά.

Στην κατεύθυνση αυτή, μπορούν να εξεταστούν τα εξής:

- Προσθήκη διάταξης στο άρθρο 9 του ν. 2742/1999 με την οποία να καθιερώνεται αποκλειστική προθεσμία για την εναρμόνιση των υποκειμένων πολεοδομικών σχεδίων προς τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων χωροταξικών σχεδίων. Η άπρακτη πάροδος της προθεσμίας αυτής πρέπει να έχει ως συνέπεια την ακυρότητα των ρυθμίσεων των πολεοδομικών σχεδίων που αντίκεινται προς τις προβλέψεις των εγκεκριμένων χωροταξικών σχεδίων.<sup>3</sup>
- Καθιέρωση ειδικής διαδικασίας χωροθέτησης για τις επενδύσεις μείζονος σημασίας<sup>4</sup> που προωθούνται από δημόσιους ή/και ιδιωτικούς φορείς, σε περιοχές εκτός ή και εντός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων. Κατά τη διαδικασία αυτή, μπορεί να προβλεφθεί η συγχώνευση επιμέρους αδειών και εγκρίσεων, η πρόβλεψη ειδικής κεντρικής υπηρεσίας ή αρχής για την αδειοδότηση των σχετικών επενδυτικών μονάδων, καθώς και τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να επιτρέπεται η, κατά παρέκκλιση των τοπικών πολεοδομικών κανονισμών, χωροθέτηση των σχετικών μονάδων.
- Αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου περί χρήσεων γης (π.δ. 23.2/6.3.1987, ΦΕΚ 166 Δ'), ώστε να επιτευχθεί μια νέα ταξινόμηση των χρήσεων γης που να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες λειτουργικές ανάγκες των πόλεων και των ευρύτερων αστικών περιοχών.
- Προώθηση των σχεδιαστικών ρυθμίσεων ή / και υποδομών, όπως π.χ. αυτών που αποτελούν προϋπόθεση της διάθεσης και διαχείρισης ειδικών

<sup>3</sup> Σημειώνεται ότι αντίστοιχη πρόβλεψη είχε περιληφθεί στο άρθρο 7 παρ. 3 του καταργηθέντος ν. 360/1976, σύμφωνα με την οποία οριζόταν ρητά ότι «Εντός 5 ετών από της εγκρίσεως Χωροταξικού Σχεδίου και Προγράμματος, αναθεωρούνται, συμπληρούνται ή τροποποιούνται, αναλόγως προσαρμοζόμενα, εγκεκριμένα ρυθμιστικά σχέδια ή σχέδια πόλεως ή έτερα επί μέρους σχέδια της περιοχής αυτών ή σχέδια τομέων παραγωγής, άπαντα εν πάση περιπτώσει διατηρούν την ισχύ των μέχρι της τοιαύτης αναθεωρήσεως ή τροποποίησεως. Παρερχομένης απράκτου της ως άνω προθεσμίας ταύτα καθίστανται απολύτως άκυρα, ως προς τας αντικείμενας προς το εγκεκριμένον Χωροταξικόν Σχέδιον και Πρόγραμμα διατάξεις αυτών».

<sup>4</sup> Ο χαρακτηρισμός αυτός μπορεί είτε να βασίζεται σε κριτήρια του αναπτυξιακού νόμου, είτε σε κριτήρια δυναμικότητας της επιχείρησης και στην ύπαρξη σύνθετων λειτουργιών, είτε στο συνδυασμό και των δύο.

βιομηχανικών αποβλήτων, που αποτελούν προϋπόθεση της χωροθέτησης ή /και της λειτουργίας διαφόρων κατηγοριών επιχειρήσεων.

- Ίδρυση «υπηρεσιών μίας στάσεως» (one-stop shops) με αρμοδιότητα το συντονισμό των ενεργειών, την παρακολούθηση και την εν γένει υποστήριξη των διαδικασιών αδειοδότησης των ιδιωτικών επενδύσεων (συλλογή ειδικών δικαιολογητικών, εγγράφων και απόψεων από άλλους φορείς, έλεγχος μελετών, εισήγηση προς την αρμόδια για την έκδοση της πράξης αρχή κλπ). Αντίστοιχο σύστημα εφαρμόστηκε επιτυχώς κατά την αδειοδότηση των ολυμπιακών έργων τόσο κατά την προ-ολυμπιακή όσο και κατά την μετα-ολυμπιακή περίοδο.

## 2. Προστασία της ιδιοκτησίας

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αναδεικνύει η διοικητική πρακτική στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι η ελλιπής προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας κατά την εφαρμογή πολεοδομικών ρυθμίσεων στις εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές. Όπως διαπιστώνεται και από την Ειδική Έκθεση για το ζήτημα αυτό που έδωσε στη δημοσιότητα ο Συνήγορος του Πολίτη τον Απρίλιο του 2005<sup>5</sup>, τα αναφερόμενα προβλήματα διοικητικής δράσης στις εντός σχεδίου πόλεως περιοχές αφορούν : α) είτε την επί μακρόν διατήρηση των ρυμοτομικών δεσμεύσεων επί των ακινήτων που αφορίζονται από το σχέδιο ως κοινόχρηστοι χώροι χωρίς οιαδήποτε αποζημίωση των θιγομένων για το διάστημα που η ιδιοκτησία παραμένει ανενεργή, β) είτε την πέραν του ευλόγου χρόνου διατήρηση των δεσμεύσεων ακινήτων για κοινωφελείς σκοπούς, χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτριώσης και καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης. Οι καθυστερήσεις αυτές προσλαμβάνουν εκρηκτικές διαστάσεις στις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις, με αποτέλεσμα η δέσμευση της ιδιοκτησίας να εκτείνεται σε χρονικά διαστήματα που συχνά υπερβαίνουν την εικοσαετία και σε ακραίες περιπτώσεις εγγίζουν την εβδομηκονταετία. Σε ορισμένες υποθέσεις μάλιστα και παρά την ύπαρξη ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων, η διοίκηση εμμένει στη διατήρηση ή επανεπιβολή της απαλλοτριώσης, χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Πρόσθετο πρόβλημα ανακύπτει στις περιπτώσεις των εκτός σχεδίου πόλεως ακινήτων, για τα οποία υφίστανται αυξημένες προσδοκίες οικιστικής αξιοποίησης εκ μέρους των ιδιοκτητών, είτε λόγω κεκτημένων δικαιωμάτων (π.χ. έκδοση άδειας οικοδομής), είτε λόγω πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί από μακρού με την ανοχή της διοίκησης. Τα ακίνητα αυτά μπορεί να υποβάλλονται σε περιορισμούς για πολεοδομικούς, πολιτιστικούς ή περιβαλλοντικούς σκοπούς (μέσω

<sup>5</sup> Συνήγορος του Πολίτη (2005), *Απαλλοτριώση, στέρηση και περιορισμοί της ιδιοκτησίας & αποζημίωση*, Ειδική Έκθεση, Απρίλιος 2005, <http://www.synigoros.gr/ports/apalotriosi.pdf>

των ΖΟΕ του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, των π.δ/των του άρθρου 21 του ν. 1650/1986 ή των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και επ. του ν. 3028/2002). Οι περιορισμοί αυτοί μπορεί να φτάνουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, μέχρι του σημείου της de facto απαλλοτριώσης, χωρίς να προβλέπεται πάντοτε διαδικασία αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών (όπως στην περίπτωση των περιορισμών που επιβάλλονται εντός των ΖΟΕ). Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που υπάρχει κανονιστική πρόβλεψη για αποζημίωση λόγω μερικής ή ολικής στέρησης της ιδιοκτησίας (άρθρο 22 ν. 1650/1986), η σχετική νομοθεσία παραμένει κατά κανόνα ανενεργή (βλ. και ΣτΕ 1746/2005, ΣτΕ 1611/2006).

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, πρέπει να εξεταστούν τα εξής :

- Θέσπιση ανωτάτου χρονικού ορίου δέσμευσης της ιδιοκτησίας στα εντός σχεδίου πόλεως ακίνητα που καθορίζονται από το σχέδιο ως κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι (κατά το πρότυπο των κοινών απαλλοτριώσεων). Μετά την υπέρβαση του χρονικού αυτού ορίου πρέπει να παρέχεται δικαίωμα αποζημίωσης στον θιγόμενο ιδιοκτήτη για κάθε έτος υπαίτιας εκ μέρους της Διοίκησης διατήρησης του ρυμοτομικού βάρους. Το δικαίωμα αυτό πρέπει να ενεργεί παράλληλα προς τη δυνατότητα του ιδιοκτήτη να ακυρώσει δικαστικώς την άρνηση της Διοίκησης να άρει τη ρυμοτομική απαλλοτριώση ή το βάρος της ιδιοκτησίας που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο.

- Αναζήτηση νέων τρόπων απόκτησης των ακινήτων που είναι απαραίτητα για τη δημιουργία ή την επαύξηση των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων καθώς και νέων τρόπων χρηματοδότησης της κατασκευής και συντήρησης των βασικών κοινοχρήστων έργων και έργων υποδομής, σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να απλουστευθεί και να εκσυγχρονιστεί το νομικό πλαίσιο για την ιδιωτική πολεοδομία (άρθρο 24 ν. 2508/1997) προκειμένου να ανταποκριθεί σε ευρείας κλίμακας πολεοδομήσεις για χρήση πρώτης και δεύτερης κατοικίας, ενώ παράλληλα πρέπει να ενισχυθεί η οργανωμένη οικιστική ανάπτυξη για τη δημιουργία παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ<sup>6</sup>, ΠΟΤΑ<sup>7</sup>, ΒΕΠΕ<sup>8</sup>). Οι μορφές αυτές ιδιωτικής οικιστικής ανάπτυξης και πολεοδόμησης δεν συνεπάγονται δημοσιονομική επιβάρυνση για το κράτος και τους ΟΤΑ και επιτρέπουν τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων από την ιδιωτική πρωτοβουλία χωρίς τις εμπλοκές και τις καθυστερήσεις που συνεπάγεται η σύνταξη πράξεων εφαρμογής.

---

<sup>6</sup> Άρθρο 10 ν. 2742/1999.

<sup>7</sup> Άρθρο 29 ν. 2545/1997.

<sup>8</sup> Ν. 2545/1997.

- Νομοθετική διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του θεσμού του «κοινωνικού συντελεστή»<sup>9</sup> ώστε να καταλαμβάνει και περιοχές όπου εκτελούνται μεγάλα προγράμματα οικιστικής ανάπτυξης ή ανάπλασης από την ιδιωτική πρωτοβουλία ή από μικτά σχήματα συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα. Η ρύθμιση αυτή, μαζί με τη διευρυμένη χρήση του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης (εφόσον βέβαια ολοκληρωθεί και παγιωθεί το σχετικό θεσμικό πλαίσιο), θα μπορούσαν να διευκολύνουν πολλαπλά, ιδίως στα κέντρα πόλεων αλλά και γενικότερα, σε υφιστάμενους οικισμούς, την απόκτηση γης για κοινόχρηστους ή κοινωφελείς σκοπούς καθώς και την εξοικονόμηση πόρων από τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων έργων και έργων υποδομής.
- Επέκταση των ρυθμίσεων του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 και επί των ΖΟΕ που θεσπίζονται για λόγους προστασίας του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος και άμεση έκδοση του προβλεπόμενου στο άρθρο αυτό π.δ/τος που θα καθορίσει τις ειδικότερες προϋποθέσεις, τα δικαιολογητικά και τη διοικητική διαδικασία για τη χορήγηση αποζημιώσεων, οικονομικών αντισταθμισμάτων και επιδοτήσεων στους θιγόμενους ιδιοκτήτες που εμπίπτουν στις προστατευτές περιοχές.

### **3. Δημοσιότητα και διαφάνεια της πολεοδομικής δράσης**

Η λειτουργία των πολεοδομικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται από εξαιρετικά μεγάλα προβλήματα, που μπορούν να συμπυκνωθούν σε δύο διαπιστώσεις. Πρώτον, τις απαράδεκτες καθυστερήσεις στην έκδοση των αδειών οικοδόμησης, που επιβαρύνουν εξαιρετικά και την κατασκευή κατοικιών και τις παραγωγικές επενδύσεις, και δεύτερον, την εκτεταμένη κακοδιοίκηση που διαπιστώνεται στις Εκθέσεις των αρμοδίων αρχών και ελεγκτικών σωμάτων (Συνήγορος του Πολίτη, ΣΕΕΔΔ, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κλπ). Και στα δύο αυτά πεδία απαιτούνται ριζικές τομές. Ειδικότερα, απαιτείται:

⇒ Η καθιέρωση διαδικασιών και κανόνων που θα ενισχύουν τη δημοσιότητα, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία των αρμοδίων αρχών σχεδιασμού και των αρμοδίων αδειοδοτικών αρχών. Στο στόχο αυτό μπορεί να συμβάλει και η διαδικασία διαβούλευσης με τις αρχές και το κοινό που θα εφαρμοσθεί στο πλαίσιο της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ) των πολεοδομικών σχεδίων και προγραμμάτων.

---

<sup>9</sup> Άρθρο 18 παρ.4 του ν. 2508/1997. Ο «κοινωνικός συντελεστής» (όρος που δεν υπάρχει στο νόμο, αλλά έχει καθιερωθεί στη διοικητική ορολογία λόγω του εξυπηρετούμενου σκοπού) είναι δεύτερος αυξημένος σ.δ. σε περιοχές που προορίζονται για στεγαστικά προγράμματα ή χώρους κοινής ωφέλειας, όπου μέρος της καρπούμενης από τους ιδιοκτήτες γης ωφέλειας από τον αυξημένο σ.δ. παραχωρείται στο Δημόσιο ή τους Ο.Τ.Α.

⇒ Η καθιέρωση νέου συστήματος εκδόσεως οικοδομικών αδειών που θα στηρίζεται στην κατάργηση δικαιολογητικών, στη σύντμηση προθεσμιών, στην απλοποίηση και τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών. Στόχος της όλης προσπάθειας πρέπει να είναι η «αντικειμενικοποίηση» των κριτηρίων της σχετικής αδειοδοτικής διαδικασίας και η μείωση των περιθωρίων κακοδιοίκησης που παρέχει το ισχύον καθεστώς.

⇒ Η ενίσχυση των υφισταμένων μηχανισμών και θεσμών ελέγχου, με την τυποποίηση των σχετικών διαδικασιών, την καθιέρωση ετησίων δειγματοληπτικών ελέγχων σε στατιστικώς αντιπροσωπευτικό δείγμα των περιπτώσεων και την ευρεία δημοσιοποίηση των σχετικών αποτελεσμάτων.

#### **4. Κτηματολόγιο**

Η πολύ καθυστερημένη εκκίνηση των διαδικασιών κατάρτισης Κτηματολογίου, στην Ελλάδα, έχει ως γνωστόν αποτύχει να παράγει το αναγκαίο αποτέλεσμα μέχρι σήμερα, με συνέπεια η χώρα μας να είναι το μόνο ευρωπαϊκό κράτος χωρίς κτηματολόγιο. Η έλλειψη αυτή έχει πολύ σοβαρές αρνητικές συνέπειες σε όλες τις μορφές χωρικού σχεδιασμού, αλλά και άλλες παρενέργειες (καταπατήσεις δημόσιων εκτάσεων κλπ.). Οι προσπάθειες που βρίσκονται σε εξέλιξη στο πεδίο του Κτηματολογίου είναι εμφανώς ανεπαρκείς, και δεν εγγυώνται στο ορατό μέλλον την ολοκλήρωση του εγχειρήματος, ούτε την ολοκλήρωσή του με προδιαγραφές τέτοιες που θα το καθιστούν αποτελεσματικό και σύγχρονο μηχανισμό. Είναι συνεπώς αναγκαίο να υπάρξει άμεση επιτάχυνση της κατάρτισης του Κτηματολογίου (και Δασολογίου), με διαμόρφωση συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος και την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων—αν απαιτείται από εθνικές πηγές.

#### **5. Μηχανισμοί παρακολούθησης των χωρικών εξελίξεων**

Η εφαρμογή μεγάλου αριθμού επιμέρους χωρικών πολιτικών προϋποθέτει αποτελεσματικούς μηχανισμούς παρακολούθησης των χωρικών εξελίξεων. Τέτοιοι μηχανισμοί, με τη μορφή γεωγραφικών Παρατηρητηρίων δικτυωμένων σε ένα εθνικής εμβέλειας σύστημα, είναι απαραίτητοι και για τη σύνταξη καλύτερων σχεδίων (τροφοδότηση με στοιχεία), και για την παρακολούθηση της εφαρμογής των σχεδίων αλλά και επιμέρους μηχανισμών σχεδιασμού (π.χ. της μεταφοράς συντελεστή δόμησης), αλλά και για την αντιμετώπιση φαινομένων όπως η αυθαίρετη δόμηση. Η ενεργοποίηση και ολοκλήρωση μηχανισμών συλλογής γεωγραφικών πληροφοριών (περιβαλλοντικών, χωροταξικών), η σύνδεσή τους με την ΕΣΥΕ, και

με μελλοντικό Κτηματολόγιο, αποτελούν αναγκαία βήματα μιας τέτοιας προσπάθειας.

#### **6. Αυθαίρετη δόμηση**

Οι μέχρι σήμερα προσπάθειες αντιμετώπισης της ενδημικής αυθαίρετης δόμησης, εντός και εκτός σχεδίου και με τις διάφορες μορφές της (οικοδόμηση χωρίς άδεια, οικοδόμηση με υπέρβαση της άδειας) έχουν αποτύχει θεαματικά, και η αυθαίρετη δόμηση έχει, αντίθετα, μετατραπεί, στον κύριο πραγματικό μηχανισμό πολεοδόμησης. Οι πολεοδομικές επεκτάσεις δεν προκύπτουν, στην πράξη, μέσω της εφαρμογής ορθολογικών πολεοδομικών κριτηρίων, αλλά συνίστανται στην εκ των υστέρων επικύρωση («νομιμοποίηση») των επιλογών της αυθαίρετης ιδιωτικής πρωτοβουλίας, όπως αυτή εκδηλώνεται με την αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση.

Σημειώνεται, εξάλλου, ότι η όποια δικαιολόγηση με κοινωνικά κριτήρια ίσχυε ενδεχομένως, σε παλαιότερες εποχές, για την αυθαίρετη δόμηση, έχει πάψει να είναι πειστική, τουλάχιστον από τα μέσα της δεκαετίας του '70, αφού πλέον αυτή δεν αφορά ανάγκες στέγασης χαμηλών εισοδηματικά στρωμάτων που δεν έχουν άλλη διέξοδο, αλλά τη «στέγαση» επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ή παραθεριστικής κατοικίας.

Μόνο οι υπερβολικές καθυστερήσεις έκδοσης οικοδομικών αδειών και προώθησης των αναγκαίων πολεοδομικών επεκτάσεων αποτελούν σήμερα άλλοθι για την οικοδόμηση χωρίς άδεια, αλλά παρά τον υπαρκτό χαρακτήρα αυτών των προβλημάτων η καταφυγή σε αυθαίρετη δόμηση είναι εμφανώς καταχρηστική. Θα απαιτηθούν έτσι: (α) η ρητή απαγόρευση κάθε μελλοντικής νομιμοποίησης αυθαίρετων κτισμάτων, (β) η άμεση κατεδάφιση αυθαίρετων κτισμάτων που βρίσκονται σε ευαίσθητες περιοχές (δασικές, παράκτιες, ρέματα, αρχαιολογικούς χώρους, ζώνες προστασίας κλπ) και (γ) η απλοποίηση των διαδικασιών περί αυθαίρετων κατασκευών και η σύντμηση των προθεσμιών προσβολής εκθέσεων αυτοψίας αυθαίρετου και πρωτοκόλλων εκ μέρους των αυθαιρετούντων.

Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να εξεταστεί η δημιουργία αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης και καταστολής με τη μορφή ειδικής υπηρεσίας ή ανεξάρτητης αρχής, ώστε να αποφευχθούν τα φαινόμενα της ολιγορίας, της μετάθεσης ευθυνών και της ελλιπούς στελέχωσης και τεχνικής υποδομής που παρατηρούνται σήμερα.

#### **7. Εκτός σχεδίου δόμηση**

Η εκτός σχεδίου δόμηση είναι ένα ζήτημα που άπτεται εν μέρει του πολεοδομικού σχεδιασμού (λόγω του κανονιστικού και λεπτομερούς χαρακτήρα των

σχετικών ρυθμίσεων) και εν μέρει του χωροταξικού σχεδιασμού (επειδή δεν αφορά τον εντός σχεδίου χώρο αλλά ευρύτερες ζώνες της υπαίθρου).

Η ελληνική νομοθεσία προβλέπει ευρείες δυνατότητες νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης, συγκριτικά πολύ πιο εκτεταμένες τόσο από τα υπόλοιπα κράτη της αναπτυγμένης Ευρώπης όσο και από πολλές χώρες στον υπόλοιπο κόσμο με χαμηλότερα από την Ελλάδα επίπεδα ανάπτυξης. Η διευκόλυνση της οικοδόμησης στηρίζεται, κυρίως, στη χαμηλή αρτιότητα, που γίνεται ακόμα μικρότερη λόγω των πολλαπλών παρεκκλίσεων, και στους υψηλούς συντελεστές δόμησης. Το αποτέλεσμα στην οργάνωση του χώρου από αυτή την πολιτική, που διαμορφώθηκε κυρίως κατά τη δεκαετία του '60, είναι εξαιρετικά αρνητικό σε πολλά επίπεδα: υποβάθμιση και ρύπανση των περιβαλλοντικών αποδεκτών λόγω της έλλειψης αντίστοιχων υποδομών στον εκτός σχεδίου χώρο, αλλοίωση—συχνά μη αντιστρεπτή—τοπίων που είχαν διατηρήσει τη μορφή τους επί αιώνες, υποθήκευση της μελλοντικής οικιστικής επέκτασης (που γίνεται, πλέον, κατά κανόνα, σε περιοχές ήδη διαμορφωμένες με υπάρχοντα κτίσματα, με συνέπεια την αδυναμία εφαρμογής ορθολογικών σχεδίων), διευκόλυνση της αυθαίρετης δόμησης (και με την αποενοχοποίηση της τελευταίας). Όλα αυτά έχουν μεσοπρόθεσμα αρνητικές συνέπειες και στην ίδια την ανταγωνιστικότητα ακόμα και τομέων που αρχικά βάσισαν την ανάπτυξή τους στην εκτός σχεδίου δόμηση, με χαρακτηριστική αλλά όχι μοναδική περίπτωση των τουρισμό.

Μια στρατηγική για το ριζικό περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης είναι, συνεπώς αναγκαία, και πρέπει να βασιστεί στον άμεσο περιορισμό των σχετικών δυνατοτήτων της υφιστάμενης νομοθεσίας (ιδίως όσον αφορά τις παρεκκλίσεις αρτιότητας) και στον σταδιακό αλλά συστηματικό περαιτέρω περιορισμό σε κάποιο βάθος χρόνου, και παράλληλα στην παροχή εναλλακτικών δυνατοτήτων χωροθέτησης μέσω επεκτάσεων των σχεδίων πόλεων (διαδικασία που, ούτως ή άλλως, πρέπει να επιταχυνθεί), στην στήριξη των οργανωμένων υποδοχέων για τις επιχειρήσεις (η οικονομική βιωσιμότητα των οποίων πρέπει να ενισχυθεί) και στην αύξηση των περιοχών της υπαίθρου που διαθέτουν σχέδια χρήσεων γης.

Πρέπει να είναι σαφές, ωστόσο, ότι η μακροχρόνια ισχύς της νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης έχει δημιουργήσει παγιωμένες καταστάσεις και «κεκτημένα», και έχει μετατρέψει την εκτός σχεδίου γη σε επενδυτικό αντικείμενο, με νόμιμες και καλή τη πίστη αγοραπωλησίες. Κάθε επέμβαση στα διαμορφωμένα πλέον δικαιώματα εκτός σχεδίου δόμησης μπορεί να οδηγήσει, έτσι, σε έντονες αντιστάσεις, αλλά και σε αδικίες και, ενίοτε, σε αντισυνταγματικές επεμβάσεις στα δικαιώματα της ιδιοκτησίας και στην ίση μεταχείριση των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι πολύ μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού (σαφώς μεγαλύτερο απ' ό τι στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες) διαθέτει εκτός σχεδίου έγγεια ιδιοκτησία, προσδίδει στις αντιδράσεις μαζικότητα, και τις μετασχηματίζει σε πολύ ισχυρές πολιτικο-εκλογικές πιέσεις. Συνεπώς, λόγοι και δικαιοσύνης αλλά και αποτελεσματικότητας επιβάλλουν τα «σχεδιαστικού» τύπου μέτρα όπως τα

αναφερόμενα πιο πάνω να συμπληρωθούν από αντισταθμιστικούς μηχανισμούς που θα ανακατανεύμουν τα κέρδη και τις ζημιές από την όλη διαδικασία και θα μειώσουν τις ανισότητες και τις αντιστάσεις. Τέτοιοι μηχανισμοί συνίστανται σε ένα σύνολο εργαλείων πολιτικής γης ή / και μέτρων οικονομικών του περιβάλλοντος. Τέτοιος μηχανισμός είναι, πχ., η διαφοροποίηση μεταξύ συντελεστή δόμησης που δικαιούται κάθε ιδιοκτήτης και θα είναι ενιαίος γεωγραφικά, και συντελεστή δόμησης που θα είναι επιτρεπτός σε κάθε περιοχή και θα διαφοροποιείται μέσω του σχεδιασμού, με την αγορά ή την πώληση του ελλείμματος ή του πλεονάσματος. Άλλοι συναφείς μηχανισμοί είναι η μεταφορά συντελεστή δόμησης, και η πρόβλεψη «τελών ανάπτυξης» που θα χρησιμοποιούνται για να «αποζημιώνουν» τους πληττόμενους από το σχεδιασμό. Η καθιέρωση τέτοιων μηχανισμών είναι απαραίτητος όρος για μία ρεαλιστική και βιώσιμη οικονομικά στρατηγική μείωσης της εκτός σχεδίου δόμησης, ενώ παράλληλα είναι κατά περίπτωση χρήσιμη και για τον πολεοδομικό σχεδιασμό γενικότερα.

#### **8. Διαδικασία Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων**

Η διαδικασία Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ) εφαρμόζεται πλέον επί αρκετά χρόνια και έχει αρχίσει να αποκτά ωριμότητα, με βελτίωση τόσο των σχετικών μελετών όσο και της εφαρμογής των προβλεπόμενων όρων. Υπάρχουν, ωστόσο, περιθώρια και ανάγκη περαιτέρω βελτιώσεων, προς τις εξής κατευθύνσεις:

(α) Καλύτερος συντονισμός μεταξύ πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού και διαδικασίας ΕΠΟ, με τον πρώτο να περιλαμβάνει ρητές και σαφείς κατευθύνσεις για τις σημειακές χωροθετήσεις έργων, και τη δεύτερη να ενσωματώνει στο περιεχόμενο των σχετικών μελετών (Προμελέτη και Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων) και τις ευρύτερες χωρικές επιπτώσεις.

(β) Εφαρμογή των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία χρόνων για τις γνωμοδοτήσεις των διαφόρων υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαδικασία ΕΠΟ. Οι χρόνοι αυτοί κατά κανόνα δεν τηρούνται, ενώ συχνά παρατηρούνται υπερβάσεις της τάξης του 300% ή και μεγαλύτερες, με συνέπεια τις μεγάλες καθυστερήσεις κατά την έκδοση των σχετικών εγκρίσεων και κατ' επέκταση κατά την προώθηση των σχετικών επενδύσεων ή έργων.

(γ) Σημαντική βελτίωση της παρακολούθησης του τρόπου εφαρμογής των χορηγούμενων περιβαλλοντικών όρων. Η παρακολούθηση αυτή, σήμερα, είναι αποσπασματική και κυρίως εστιάζεται στη διερεύνηση καταγγελιών. Είναι αναγκαία η αναμόρφωση των σημερινών μηχανισμών παρακολούθησης, με σοβαρή ενίσχυση του σώματος των Επιθεωρητών Περιβάλλοντος αλλά και των αρμόδιων νομαρχιακών υπηρεσιών, καθώς και με άλλες θεσμικές ρυθμίσεις (ενδεικτικά, με την υποχρέωση υποβολής από κάθε έργο που υπόκειται σε ΕΠΟ ετήσιας έκθεσης με τα εφαρμοζόμενα μέτρα που θα τυγχάνει δημοσιότητας).