

Η ΣΧΕΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΒΑΘΜΙΔΩΝ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ (Σεπτέμβριος 2007)

Συγγραφέας: ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

I. Η διάρθρωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού

Μέχρι το 1979, το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα περιελάμβανε μόνο ένα επίπεδο μελέτης, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. του 1923 ή άλλων ειδικών νομικών πλαισίων. Για πρώτη φορά καθορίστηκαν περισσότερα επίπεδα μελέτης με το ν. 947/1979, ο οποίος προέβλεπε δύο ιεραρχημένα διαδοχικά σχέδια: τη «μελέτη της οικιστικής αναπτύξεως ή αναμορφώσεως», με την οποία θα γινόταν η αναγνώριση της καταλληλότητας μιας περιοχής για πολεοδόμηση, και την «πολεοδομική μελέτη», η οποία θα κάλυπτε το λεπτομερή σχεδιασμό της περιοχής^[1]. Ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε στην πράξη και αντικαταστάθηκε γρήγορα από το ν. 1337/1983, ο οποίος υιοθέτησε ένα σύστημα τριών σχεδίων με ιεραρχική, χρονικά και θεματικά, σχέση: το γενικό πολεοδομικό σχέδιο (ΓΠΣ), την πολεοδομική Μελέτη (ΠΜ), και την πράξη εφαρμογής^[2]. Σημειώνεται ότι ο νόμος αυτός δεν χρησιμοποιεί τον όρο «επίπεδα» ή κάποιον άλλο παρεμφερή για να περιγράψει την ιεραρχική σχέση των τριών αυτών σχεδίων, αλλά η σχέση μεταξύ των τελευταίων προκύπτει σαφώς από τον τρόπο με τον οποίο προσδιορίζεται το περιεχόμενό τους.

Μεταγενέστερα της έγκρισης του ν. 1337/1983, το 1985, προέκυψε εκ των πραγμάτων μια ακόμη βαθμίδα σχεδιασμού, το ρυθμιστικό σχέδιο, μετά την έγκριση μέσω ad hoc νόμων (χωρίς δηλαδή να υπάρχει σχετική γενικότερη πρόβλεψη από κάποιο νόμο-πλαίσιο) των Ρυθμιστικών Σχεδίων^[3] Αθήνας (ΡΣΑ) και Θεσσαλονίκης (ΡΣΘ) (νόμοι 1515/1984 και 1561/1985, αντιστοίχως).

Τέλος, με το ν. 2508/1997, διαμορφώθηκε το σύστημα σχεδιασμού που ισχύει σήμερα, με τη ρητή πρόβλεψη δύο «επιπέδων» και τεσσάρων «βαθμίδων» πολεοδομικού σχεδιασμού. Το πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει αφενός το ρυθμιστικό σχέδιο (που ενσωματώνεται πλέον ευθέως στο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού, και επεκτείνεται και στις σχετικά μεγάλες πόλεις πέραν των δύο μητροπόλεων) και,

αφετέρου το γενικό πολεοδομικό σχέδιο (ΓΠΣ)/σχέδιο χωρικής οργάνωσης και οικιστικής ανάπτυξης ανοικτής πόλης (ΣΧΟΟΑΠ). Το δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνει την πολεοδομική μελέτη και την πράξη εφαρμογής. Το ΣΧΟΟΑΠ ουσιαστικά ταυτίζεται με το «νέο» ΓΠΣ, αφού η μόνη διαφορά του τελευταίου από αυτό είναι ότι χρησιμοποιείται για το σχεδιασμό ΟΤΑ ένας τουλάχιστον οικισμός που υπερβαίνει τους 2.000 κατοίκους` κατά τα άλλα, τα δύο σχέδια ταυτίζονται απολύτως[4]. Από την άλλη πλευρά, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το νέο ΓΠΣ του ν. 2508/1997 παρουσιάζει αρκετές διαφορές, ορισμένες από τις οποίες έχουν ιδιαίτερη σημασία, ως προς το «παλαιό» ΓΠΣ του ν. 1337/1983 (βλ. αναλυτικότερα παρακάτω). Στις διαφορές αυτές συμπεριλαμβάνεται και ο αυτοτελής σχεδιασμός των εκτός σχεδίου περιοχών μέσω της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ).

Μια συγκριτική εικόνα των συστημάτων σχεδιασμού που προβλέπονται από τους δύο πιο πρόσφατους από τους προαναφερθέντες νόμους δίνει ο πίνακας που ακολουθεί. Στον πίνακα καταγράφονται, επιπλέον, υπόψη και τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας (ΡΣΘ) και Θεσσαλονίκης (ΡΣΘ). Το πλήρες βέλος (È) υποδηλώνει μια σαφώς προβλεπόμενη από τη νομοθεσία ιεραρχική σχέση, ενώ το μη πλήρες βέλος (ò) υποδηλώνει μια λιγότερο σαφή συσχέτιση (βλ. για το ζήτημα αυτό πιο κάτω).

Πίνακας 1: Η διάρθρωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού σύμφωνα με τους νόμους 1337/1983 και 2508/1997

Επίπεδα

Βαθμί-δες

ν. 1337/1983

ν. 2508/1997

1ο

1η

Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας/Θεσσαλονίκης (ΡΣΑ/ΡΣΘ)

Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ)

ò

ò

2η

Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)

Ζώνη Οικιστι-

κού Ελέγχου (ΖΟΕ)

1

Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)

ή

Σχέδιο Χωρικής Οργάνωσης και Οικιστικής Ανάπτυξης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)

È

È

2ο

3η

Πολοδομική Μελέτη (ΠΜ)

Πολοδομική Μελέτη (ΠΜ)

È

È

4η

Πράξη Εφαρμογής

Πράξη Εφαρμογής

Στο πλήρες (τεσσάρων βαθμίδων) σύστημα υπόκεινται σήμερα πόλεις και οικισμοί που περιλαμβάνουν, περίπου, το $\frac{1}{2}$ του ελληνικού πληθυσμού, ενώ στο υπόλοιπο $\frac{1}{2}$ ο σχεδιασμός αρχίζει από τη δεύτερη βαθμίδα.

Η διάρθρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού σε δύο *επίπεδα*, ενός πιο στρατηγικού που συνήθως καλύπτει το σύνολο ενός τουλάχιστον ΟΤΑ και ενός λεπτομερειακού που καλύπτει το σύνολο ή τμήμα της πολεοδομημένης ή υπό πολεοδόμηση έκτασης του ΟΤΑ, αποτελεί, για αρκετές δεκαετίες, πάγιο χαρακτηριστικό των συστημάτων πολεοδομικού σχεδιασμού στον ευρωπαϊκό αλλά συχνά και στον εκτός Ευρώπης χώρο. Από αυτή την άποψη, το ελληνικό σύστημα μετά το 1980 δεν ξεφεύγει από τον

κανόνα. Η διεθνής τάση, ωστόσο, είναι η ύπαρξη λιγότερων από τις τέσσερις βαθμίδες του ελληνικού συστήματος[5]. Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το σύστημα που καθορίστηκε από τους νόμους 1337/1983 και 2508/1997 δεν εφαρμόζεται στο σύνολο των περιπτώσεων πολεοδομικής αλλά συνυπάρχει με άλλα «πολεοδομικά καθεστώτα» που εφαρμόζονται εναλλακτικά, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά κάθε οικισμού ή περιοχής[6]. Τέλος, ένα πρόσθετο χαρακτηριστικό του όλου συστήματος είναι ότι η διαδικασία εκπόνησης και έγκρισης των διαφόρων σχεδίων είναι εξαιρετικά χρονοβόρα, παράμετρος που προστιθέμενη στο μεγάλο αριθμό σχεδίων (βαθμίδων) καθιστά το σύστημα εξαιρετικά δυσκίνητο[7].

Πριν αναφερθούμε αναλυτικά στις σχέσεις που διαμορφώνονται μεταξύ των διαφόρων επιπέδων και βαθμίδων πολεοδομικού σχεδιασμού[8], είναι χρήσιμο να υπάρχει μια εικόνα του βαθμού εφαρμογής των διαφόρων σχεδίων που αναφέρθηκαν πιο πάνω. Σχετικά στοιχεία περιλαμβάνει ο πίνακας που ακολουθεί.

Πίνακας 2: Θεσμοθετημένα και υπό εκπόνηση σχέδια πολεοδομικού χαρακτήρα[9]

θεσμοθετημένα σχέδια

σχέδια υπό εκπόνηση (μελέτες)

Ρυθμιστικά Σχέδια

2*

4^

ZOE

24#

-

«παλαιά» ΓΠΣ

419#

-

«νέα» ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ

1^

252^

ΠΜ

950#

?

Πράξεις Εφαρμογής

523*

?

* ν. 1515/1985, ν. 1561/1985 # ν. 1337/1983 ^ ν. 2508/1997

Όπως φαίνεται στον πίνακα, πρακτικά το σύνολο των εγκεκριμένων σήμερα πολεοδομικών σχεδίων έχει εκπονηθεί και θεσμοθετηθεί όχι με βάση τις διατάξεις του ν. 2508/1997 αλλά μέσω προγενέστερων θεσμικών πλαισίων. Περίπου στο 40% των

ΟΤΑ της χώρας υπάρχουν, έτσι, ΓΠΣ του ν. 1337/1983. Σχετικά με τις εγκεκριμένες ΠΜ, εκτιμάται (ΚΕΔΚΕ 2006: 29) ότι καλύπτουν λιγότερο από το 50% των πολεοδομικών ενοτήτων που έχουν καθοριστεί από ΓΠΣ, ενώ οι εγκεκριμένες Πράξεις Εφαρμογής καλύπτουν μόνο το 27% του αριθμού των πολεοδομικών ενοτήτων. Τα δεδομένα αυτά οδηγούν σε δύο συμπεράσματα (λαμβάνομένων υπόψη και των χρονικών διαστημάτων που απαιτούνται για την ολοκλήρωση των διαφόρων σχεδίων):

Σημαντικό ποσοστό του πολεοδομημένου χώρου καλύπτεται σήμερα από σχέδια που βασίζονται στις διατάξεις του ν. 1337/1983.

Το ποσοστό του πολεοδομικού χώρου που καλύπτεται από σχέδια θεσμοθετημένα μέσω του ν. 2508/1997 είναι σήμερα ελάχιστο, αλλά σταδιακά θα αυξάνεται.

Η προοπτική με ορίζοντα 10ετίας είναι, έτσι, ότι σχέδια που βασίζονται σε τουλάχιστον έναν από τους δύο αυτούς βασικούς πολεοδομικούς νόμους θα προσδιορίζουν το πολεοδομικό καθεστώς του σαφώς μεγαλύτερου τμήματος του ελληνικού πολεοδομικού χώρου, καθώς και ενός όχι ασήμαντου τμήματος του εκτός σχεδίου χώρου[10].

Το τελευταίο σημείο σημαίνει ότι η ανάλυση της σχέσης μεταξύ των επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού πρέπει να συμπεριλάβει τα σχέδια τόσο του ν. 2508/1997 όσο και αυτά του ν. 1337/1983. Σε αυτά πρέπει να προστεθούν και τα υφιστάμενα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης που έχουν εγκριθεί με αυτοτελή νόμο, και έχουν χαρακτηριστικά πολύ διαφορετικά από τα προβλεπόμενα στα ρυθμιστικά σχέδια[11].

II. Η σχέση μεταξύ Ρυθμιστικών Σχεδίων και υποκείμενων βαθμίδων σχεδιασμού

Η κείμενη νομοθεσία δεν προσδιορίζει με σαφήνεια τις σχέσεις στο εσωτερικό του πρώτου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή αυτές μεταξύ ρυθμιστικών

σχεδίων και ΓΠΣ. Πριν από την έγκριση του ν. 2508, το ζήτημα ετίθετο, πιο συγκεκριμένα, μεταξύ ΡΣΑ/ΡΣΘ και «παλαιών» ΓΠΣ αφετέρου. Στον προγενέστερο των δύο «μητροπολιτικών» ρυθμιστικών σχεδίων ν. 1337/1983 προφανώς δεν υπήρχε σχετική πρόβλεψη. Και τα, μεταγενέστερα του νόμου αυτού, όμως, κείμενα των δύο ΡΣ δεν περιέχουν ρητές προβλέψεις όσον αφορά τη σχέση τους με συγκεκριμένα είδη πολεοδομικών σχεδίων -ΓΠΣ, ΠΜ ή άλλα. Η συγκριτικά συγγενέστερη σχετική αναφορά υπάρχει στο άρθρο 4 παρ. 2, σύμφωνα με την οποία «Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες και οι φορείς του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να προσαρμόζουν τα προγράμματά τους που αφορούν την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας με το ρυθμιστικό σχέδιο και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος». Ενδεχομένως θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η έννοια του προγράμματος ενός φορέα του δημόσιου τομέα συμπεριλαμβάνει και τα πολεοδομικά σχέδια των οποίων ο τελευταίος έχει την ευθύνη, αν και η ερμηνεία αυτή δεν είναι αυτονόητη, δεδομένου μάλιστα ότι ο όρος «πρόγραμμα» των δημόσιων φορέων παραπέμπει μάλλον στα προγράμματα εφαρμογής των πολιτικών τους (για παράδειγμα αυτή την έννοια έχει ο όρος αυτός στο άρθρο 10 του ίδιου του ν. 1515/1984, που καθορίζει υποχρέωση των φορέων αυτών να καταρτίσουν ετήσιο και κυλιόμενο πρόγραμμα εφαρμογής για την πραγμάτωση των στόχων του ΡΣΑ, το οποίο πρέπει να κοινοποιείται στον Οργανισμό Αθήνας -παρεμπιπτόντως, πρόκειται για υποχρέωση που δεν έχει εκπληρωθεί σχεδόν ποτέ).

Ελλείψει ρητής νομοθετικής ρύθμισης του ζητήματος, θα ήταν χρήσιμο να ληφθεί υπόψη τι ισχύει σε ανάλογες περιπτώσεις σε άλλες χώρες. Ωστόσο, αυτοτελή σχέδια ανάλογα των ΡΣΑ/ΡΣΘ δεν είναι συνήθη διεθνώς, τουλάχιστον από τη δεκαετία του '90. Οπου εκπονούνται σχέδια που αφορούν μητροπολιτικές περιοχές, αποτελούν κατά κανόνα προσαρμογή στις ειδικές απαιτήσεις αυτών των περιοχών σχεδίων που ήδη προβλέπονται από το σύστημα σχεδιασμού, χωρίς να καθιστούν το όλο σύστημα δεν γίνεται πιο πολύπλοκο και χρονοβόρο, με την προσθήκη μιας νέας βαθμίδας σχεδιασμού. Τα σχέδια αυτά άλλοτε είναι χωροταξικού χαρακτήρα και περιφερειακής κλίμακας και άλλοτε αυτά της πρώτης βαθμίδας του πολεοδομικού σχεδιασμού με κάλυψη του συνόλου των «μητροπολιτικών» ΟΤΑ^[12]. Συνήθως, τα σχέδια της πρώτης περίπτωσης είναι δεσμευτικά για το δημόσιο τομέα, αλλά όχι για τους ιδιώτες, αν και υπάρχουν περιπτώσεις πιο ενδεικτικού σχεδίου ή, αντίστροφα, καθορισμού χρήσεων γης που δεσμεύουν και τους ιδιώτες. Αντίθετα, τα σχέδια της δεύτερης περίπτωσης είναι σχεδόν πάντα δεσμευτικά και για τους ιδιώτες (με κανονιστικές χρήσεις γης και όρους δόμησης). Η επιλογή μεταξύ των δύο αυτών περιπτώσεων είναι, κυρίως,

συνάρτηση των γενικότερων εσωτερικών ισορροπιών κάθε συστήματος σχεδιασμού, αλλά η δεσμευτικότητα έναντι του δημοσίου αποτελεί πάντως κοινό παρονομαστή του σχεδιασμού των μητροπολιτικών περιοχών διεθνώς. Στην ελληνική περίπτωση, οι ανεπάρκειες των ΓΠΣ ως εργαλείου σχεδιασμού (Οικονόμου 2006) αλλά και τα προβληματικά χαρακτηριστικά της πολεοδομικής πολιτικής γενικότερα [\[13\]](#) καθιστούν αναγκαία, από τεχνική άποψη, μίαν, αντίστοιχη με την διεθνώς κυρίαρχη, δεσμευτικότητα των ρυθμιστικών σχεδίων τουλάχιστον έναντι του δημοσίου.

Από την άποψη αυτή, είναι ιδιαίτερα θετικό ότι η νομολογία του ΣτΕ συστηματικά θεωρεί, ιδίως μετά το 1990, ότι τα υποκείμενα σχέδια οφείλουν να μην έρχονται σε αντίθεση με τα δύο μητροπολιτικά ΡΣ. Η υποχρέωση αυτή δεν αφορά μόνο τα ΓΠΣ, δηλαδή τα σχέδια που στην ιεραρχία των πολεοδομικών βαθμίδων βρίσκονται στην αμέσως χαμηλότερη από τα ρυθμιστικά σχέδια θέση, αλλά και άλλα σχεδιαστικά εργαλεία όπως οι πολεοδομικές μελέτες (μεταξύ των οποίων και των ΡΣ μεσολαβεί, κανονικά, κάποιο ΓΠΣ) ή και σχέδια άλλων τύπων [\[14\]](#).

Θα σημειώσω, ωστόσο, ότι η κατ' αρχήν ορθή αυτή άποψη της νομολογίας οδηγεί σε ορισμένες περιπτώσεις σε προβλήματα λόγω του σαφώς παρωχημένου χαρακτήρα των δύο μητροπολιτικών ΡΣ. Το ΡΣΑ, πχ., συντάχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80, δηλαδή σε μια εποχή όπου και η Αθήνα αλλά και οι γενικότερες συνθήκες, εθνικές και διεθνείς, υπό τις οποίες λειτουργεί η πόλη, είχαν πολύ μεγάλες διαφορές σε σύγκριση με τη σημερινή κατάσταση. Φαινόμενα όπως η ευρωπαϊκή ενοποίηση και η παγκοσμιοποίηση, ο μετασχηματισμός του διεθνούς ρόλου των μητροπόλεων που έχουν καταστεί αιχμές της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των περιφερειών και χωρών τους, η γρήγορη τριτογεννοποίηση της ελληνικής οικονομίας, η ριζική αλλαγή του τοπίου στα πεδία των υπερτοπικών υποδομών μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών στην Αττική, είναι στο σύνολό τους μεταγενέστερα του ν. 1515/1985.

Είναι βέβαια γεγονός ότι έχουν γίνει ορισμένες τροποποιήσεις του νόμου αυτού με μεταγενέστερα νομοθετήματα, αλλά σε όλες τις περιπτώσεις πρόκειται για πολύ μικρής εμβέλειας προσαρμογές που δεν ενσωματώνουν οργανικά στη φιλοσοφία του σχεδίου τις αλλαγές που έχουν μεσολαβήσει και κατά κανόνα απέβλεπαν μόνο στην τυπική «τακτοποίηση» ορισμένων νέων χωροθετήσεων. Η μόνη τροποποίηση που επεδίωξε να είναι πιο ουσιαστική είναι η ένταξη στο ΡΣΑ των Ολυμπιακών πόλων (ν. 2730/1999) αλλά προφανώς ούτε αυτή οδήγησε σε ένα συνολικά νέο Ρυθμιστικό

Σχέδιο. Έτσι, ο παρωχημένος χαρακτήρας του τελευταίου παραμένει -και εντείνεται με την πάροδο του χρόνου[15]. Στο πλαίσιο αυτό, η δια της νομολογίας επιβολή της υποχρέωσης όλων των υποκείμενων πολεοδομικών εργαλείων να είναι συμβατά με το ΡΣΑ σημαίνει, ενίοτε, την υποχρέωση συμβατότητας με κατευθύνσεις που δεν αντιστοιχούν, πλέον, στις σημερινές ανάγκες και καταστάσεις. Προφανώς, βέβαια, η ευθύνη δεν ανήκει στο ΣΤΕ, που οφείλει να εφαρμόζει το υφιστάμενο θεσμικό και σχεδιαστικό πλαίσιο, αλλά στο ΥΠΕΧΩΔΕ που έχει την αρμοδιότητα σύνταξης και θεσμοθέτησης του ΡΣΑ (αντίστοιχα προβλήματα, αν και με κάπως διαφορετικά χαρακτηριστικά, υπάρχουν και για το ΡΣΘ).

Σχετικά με τη σχέση μεταξύ των μη μητροπολιτικών ρυθμιστικών σχεδίων -δηλαδή αυτών που προβλέπει ο ν. 2508/1997 για τις μεσαίες πόλεις- και των υποκείμενων πολεοδομικών σχεδίων, υπάρχει επίσης νομοθετική ασάφεια. Ο ν. 2508/1997 δεν περιλαμβάνει κάποια ρητή αναφορά για τη σχέση αυτή. Αναφέρει μόνο ότι τα σχέδια του δευτέρου επιπέδου αποτελούν την εξειδίκευση και εφαρμογή του πρώτου, αλλά η διατύπωση αυτή, πέρα από το ότι δεν είναι επαρκώς σαφής, δεν καλύπτει τη σχέση ΡΣ-ΓΠΣ. Έχει επιχειρηθεί να καλυφθεί το κενό αυτό μέσω των Προδιαγραφών των ΡΣ του ν. 2508, οι οποίες αναφέρουν ότι μεταξύ των ειδικών στόχων τους συμπεριλαμβάνεται «Ο προσδιορισμός κατευθύνσεων και όρων για χαμηλότερου επιπέδου σχεδιασμούς (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ...» (§ Β1.3), αλλά η απόπειρα αυτή παραμένει ανεπαρκής και αόριστη, αφού δεν προσδιορίζει το είδος των κατευθύνσεων (σε ποια θέματα;) και την επιτάκτικότητά τους (δεσμευτικές; ενδεικτικές; κάτι άλλο;). Σε κάθε περίπτωση, εξάλλου, δεν είναι δυνατόν οι Προδιαγραφές, που εγκρίθηκαν με Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ (44357/ΦΕΚ 1502Β/1.11.2005) να προσδιορίσουν τη δεσμευτικότητα των ΡΣ χωρίς να υπάρχει σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση. Πέρα όμως από τη νομική πτυχή του ζητήματος, προβληματική είναι η σχέση των ΡΣ του ν. 2508/1997 με τα υποκείμενα σχέδια, και ιδίως με τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, και από τεχνική άποψη.

Η προβληματικότητα απορρέει από την έλλειψη επαρκούς διαφοροποίησης των ΡΣ αυτής της κατηγορίας από τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (βλ. και υποσημείωση 11). Παράλληλα, η τελείως διαφορετική κλίμακα (με όρους έκτασης αλλά ακόμη περισσότερο πληθυσμού και μεγέθους οικονομικών δραστηριοτήτων) των περιοχών αναφοράς των ΡΣ του ν. 2508/1997 από αυτές των δύο μητροπολιτικά ΡΣ καθιστά και μεθοδολογικά αδύνατη μια μεταφορά στα πρώτα του είδους προσέγγισης που χαρακτηρίζει τα δεύτερα. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι πρόκειται για εργαλεία σχεδιασμού πρωτοφανή στο διεθνή

χώρο: προφανώς δεν πρόκειται για μητροπολιτικά σχέδια (η έννοια της μητρόπολης προϋποθέτει οικιστικά μορφώματα που τουλάχιστον πλησιάζουν το 1.000.000 κατ., μέγεθος που απέχει πολύ από αυτά των ελληνικών μεσαίων πόλεων), αλλά για μια επιπλέον βαθμίδα συμβατικού πολεοδομικού σχεδιασμού που προστίθεται σε ένα ήδη φλύαρο και βαρύ σύστημα σχεδίων. Η κατάσταση αυτή έχει παίξει προφανώς καθοριστικό ρόλο στην αδυναμία τόσο του ν. 2508/1997 όσο και των προδιαγραφών των νέων ΡΣ να προσδιορίσουν ένα ορθολογικό και σαφή καταμερισμό εργασίας μεταξύ των τελευταίων και των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Ουσιαστικά, ο μόνος λόγος ύπαρξης των νέων ΡΣ είναι ότι συνήθως τα ΓΠΣ δεν καλύπτουν το σύνολο του χώρου άμεσης οικιστικής επιρροής των μεσαίων πόλεων, λόγω του κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (που διατηρείται και μετά το Πρόγραμμα Καποδίστριας).

Στις δυσκολίες που προκύπτουν από τα πιο πάνω «δομικού» τύπου προβλήματα, θα προστεθούν εξάλλου και δυσκολίες «χρονισμού», στις περιπτώσεις ΡΣ που θα εκπονηθούν και εγκριθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη θεσμοθέτηση ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ στους ΟΤΑ της περιοχής τους, όπως φαίνεται ότι θα είναι η συνήθης περίπτωση.

Η σχέση μεταξύ νέων ΡΣ και ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ παραμένει συνεπώς, προς το παρόν, ασαφής και από τεχνική άποψη. Στο πλαίσιο αυτό, πάντως, θα παίξουν ρόλο δύο παράγοντες. Πρώτον, οι συγκεκριμένες διατυπώσεις που θα χρησιμοποιηθούν στα κείμενα των ΡΣ του ν. 1515, καθώς και η σαφήνεια των κατευθύνσεων που θα εμπεριέχουν, όταν αυτά συνταχθούν και εγκριθούν. Για παράδειγμα, ρητές κατευθύνσεις για κρίσιμα πολεοδομικά ζητήματα, όπως η εκτός σχεδίου δόμηση (ισχυρός περιορισμός ή κατάργηση) και οι αλόγιστες οικιστικές επεκτάσεις θα μπορούσαν να έχουν θετική επίδραση. Δεύτερον, ανοικτό ζήτημα είναι αν τα νέα ΡΣ θα περιέχουν ρητές ποσοτικές κατευθύνσεις (όρια) για τα θέματα τα οποία προσδιορίζονται με κανονιστικό τρόπο από τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (βλ. πιο κάτω στο παρόν). Αν συμβεί κάτι τέτοιο, θα διευκολύνει μια ερμηνεία της σχέσης ΡΣ@ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ως δεσμευτικής.

III. Το ρυθμιστικό περιεχόμενο του γενικού πολεοδομικού σχεδίου και η σχέση του με την πολεοδομική μελέτη

Η σχέση μεταξύ δεύτερης και τρίτης βαθμίδας του πολεοδομικού σχεδιασμού (που τοποθετείται, ταυτόχρονα, και στη γραμμή επαφής μεταξύ πρώτου και δευτέρου επιπέδου) αποτελεί ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας, γιατί αφορά τον πυρήνα του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού. Δεδομένων των πραγματικών συνθηκών που έχουν προαναφερθεί (σχεδόν το σύνολο των εγκεκριμένων τέτοιων σχεδίων είναι «παλαιά» ΓΠΣ του ν. 1337/1983, ενώ παράλληλα βρίσκεται σε εξέλιξη η εκπόνηση μεγάλου αριθμού «νέων» ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508), και λαμβανομένων υπόψη των διαφορών μεταξύ «παλαιού» ΓΠΣ αφενός και «νέου» ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αφετέρου, είναι ανάγκη η σχετική διερεύνηση να αναφερθεί χωριστά στα δύο αυτά είδη σχεδίων δεύτερης βαθμίδας. Επίσης, είναι αναγκαίο να ληφθεί υπόψη και η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), δηλαδή το σχεδιαστικό εργαλείο που προέβλεπε ο ν. 1337/1983 για τις περιοχές που βρίσκονται εκτός οικιστικού χώρου και μελλοντικών επεκτάσεων του τελευταίου. Το ΓΠΣ του ν. 1337/1983 κάλυπτε μόνο τον υφιστάμενο οικιστικό χώρο και τις περιοχές των επεκτάσεων. Οι ΖΟΕ[16] εκπονούνταν ταυτόχρονα με τα ΓΠΣ (ενιαία ανάθεση), αλλά η σχέση μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών σχεδίων περιορίζονταν σε αυτό το στοιχείο. Η θεσμοθέτησή τους γινόταν με διαφορετική διαδικασία. Λόγω των αντιδράσεων που προκάλούσε σχεδόν πάντα η επιβολή ρυθμίσεων στο εκτός σχεδίου χώρο, αποτέλεσμα της ανεξαρτητοποίησης των εγκρίσεων των δύο αυτών σχεδίων ήταν ότι συνήθως προχωρούσε η θεσμοθέτηση του ΓΠΣ αλλά όχι της αντίστοιχης ΖΟΕ (όπως φαίνεται στον πίνακα 2, ο αριθμός των εγκεκριμένων ΖΟΕ δεν υπερβαίνει το 6% των εγκεκριμένων ΓΠΣ[17]). Πέρα από τη διαχωρισμένη έγκριση, τα δύο αυτά είδη σχεδίων δεν είχαν ούτε άλλη θεσμικά προσδιορισμένη σχέση, με τη μορφή κάποιας δεσμευτικότητας προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση, ή έστω μέσω κάποιου μηχανισμού αμοιβαίου συντονισμού[18]. Αντίθετα από τα ΓΠΣ του ν. 1337/1983, τα ΓΠΣ (και ΣΧΟΟΑΠ) του ν. 2508/1997 καλύπτουν τόσο τον εντός όσο και τον εκτός σχεδίου χώρο, με συνέπεια να αντιστοιχούν στο άθροισμα «παλαιό» ΓΠΣ+ΖΟΕ.

Πριν από την ανάλυση της σχέσης μεταξύ ΓΠΣ+ΖΟΕ του ν. 1337/1983 και ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, αφενός, και της ΠΜ αφετέρου, πρέπει να επισημανθεί ότι τα δύο πρώτα ζεύγη δεν λειτουργούν μόνο ως «κρίκοι» ενός κλιμακωτού συστήματος σχεδιασμού με επόμενη βαθμίδα την ΠΜ, αλλά έχουν ευρύτερο ρόλο: ορισμένες διατάξεις τους είναι άμεσα και τελικά εφαρμόσιμες χωρίς να απαιτείται ΠΜ, ενώ

κάποιες αφορούν άλλες υποκείμενες (;) βαθμίδες σχεδιασμού ή πολιτικής. Στις διατάξεις της πρώτης περίπτωσης συμπεριλαμβάνεται ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές, που γίνεται μέσω των ΖΟΕ[19] αλλά και των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, οριστικά και χωρίς περαιτέρω διαδικασία. Εν γένει, πρόκειται για καθαρά κανονιστικές διατάξεις, που δεσμεύουν και τους ιδιώτες (π.χ. όσον αφορά την έκδοση οικοδομικών αδειών). Σε αυτές της δεύτερης περίπτωσης συγκαταλέγονται, π.χ., η «υποχρέωση των δημόσιων υπηρεσιών και επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας να προσαρμόσουν τα προγράμματα και σχέδιά τους στο ΓΠΣ». Ο χαρακτήρας αυτής της πρόβλεψης, από άποψη δεσμευτικότητας, δεν αποσαφηνίζεται νομοθετικά, αλλά ο όρος «υποχρέωση» μάλλον υποδηλώνει ότι δεν πρόκειται απλώς για ενδεικτική κατεύθυνση αλλά για κατεύθυνση που δεσμεύει τους φορείς τους οποίους αφορά σχετικά με την υλοποίηση ενός στόχου (χωρίς να προσδιορίζει περιοριστικά τα μέσα επίτευξής του). Στην πράξη, ωστόσο, η διάταξη αυτή (όπως και η αντίστοιχη των μητροπολιτικών ΡΣ[20]) έχει ουσιαστικά αδρανοποιηθεί. Οι δημόσιοι φορείς συστηματικά αγνοούν τη σχετική διάταξη· από όσο γνωρίζω, εξάλλου, δεν έχει χρησιμοποιηθεί η διάταξη αυτή ούτε στη νομολογία, τουλάχιστον ευθέως.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ανάλογου τύπου προβλέψεις σχεδίων, που καθορίζουν υποχρέωση δημόσιων φορέων να υλοποιήσουν στόχους προσδιοριζόμενους από χωρικά σχέδια, εμφανίζονται συστηματικά και στον ευρωπαϊκό χώρο, με επίσης περιορισμένο βαθμό εφαρμογής. Ένας παράγοντας που οδηγεί σε αυτό το αποτέλεσμα είναι η αδυναμία ή δυσκολία υποχρέωσης των φορέων αυτών να εφαρμόσουν τέτοιες διατάξεις μέσω δικαστικών αποφάσεων· στο πλαίσιο αυτό, η εφαρμογή τέτοιων διατάξεων επαφίεται, κυρίως, στη «διοικητική κουλτούρα» κάθε χώρας, κάτι που σημαίνει ότι εφαρμόζονται πιο συχνά στη βόρεια παρά στη νότια Ευρώπη (Οικονόμου, υπό έκδοση).

Επιστρέφοντας στη σχέση μεταξύ ΓΠΣ[21] και ΠΜ, τόσο ο ν. 1337/1983 (άρθρο 6 §2) όσο και ο ν. 2508/1997 (άρθρο 7 §2) την προσδιορίζουν με τον όρο ότι η δεύτερη «εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις» του πρώτου. Ο όρος αυτός παραπέμπει, κατ' αρχήν, σε μια ιεραρχική και έντονα δεσμευτική σχέση, που επιβάλλει τουλάχιστον συμβατότητα, δηλαδή έλλειψη αντίθεσης, και ενδεχομένως και υποχρέωση λήψης και ενεργητικών μέτρων (proactive) για την προώθηση των επιλογών του υπερκείμενου σχεδίου. Επιπλέον, και στις δύο περιπτώσεις δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των διαφόρων διατάξεων των ΓΠΣ σχετικά με την ένταση της δεσμευτικότητάς του για

τον υποκείμενο σχεδιασμό. Σε μια πρώτη προσέγγιση, συνεπώς, υπάρχει μια έντονη και «ομοιογενής» υποχρέωση της ΠΜ να εναρμονιστεί προς το ΓΠΣ. Και η νομολογία, εξάλλου, δέχεται κατ' αρχήν ότι τα αναφερόμενα στο ΓΠΣ είναι δεσμευτικά για τον υποκείμενο πολεοδομικό σχεδιασμό -οι ΠΜ αλλά και άλλες μορφές του όπως τα ρυμοτομικά σχέδια και οι τροποποιήσεις τους (Μενουδάκος 2005: 13).

Παρόλα αυτά, η κατάσταση στην πράξη είναι πιο σύνθετη και περίπλοκη. Υπάρχει, πράγματι, μια πληθώρα διαφορετικών μορφών συνάρθρωσης των δύο βαθμίδων σχεδιασμού, ο χαρακτήρας των οποίων προσδιορίζεται τόσο από νομικούς όσο και από τεχνικούς ή πραγματικούς παράγοντες. Ως συνέπεια, όχι μόνο οι ρυθμίσεις του ΓΠΣ δεν είναι πάντα δεσμευτικές για τον υποκείμενο σχεδιασμό, αλλά ούτε μπορούν να αναλυθούν σε όλες τις περιπτώσεις μέσω της διχοτομίας (νομική) δεσμευτικότητα ή μη.

Υπάρχουν διατάξεις των ΓΠΣ που ενώ είναι άμεσα εφαρμόσιμες μετά την έγκρισή τους, παράλληλα μπορούν να υποστούν περαιτέρω επεξεργασία από την ΠΜ, όταν (και αν) αυτή εγκριθεί, αλλά μέσα σε περιθώρια που καθορίζονται σαφώς από τον τρόπο διατύπωσης της σχετικής διάταξης του ΓΠΣ. Στην περίπτωση, για παράδειγμα, του μέσου ΣΔ στις προς πολεοδόμηση περιοχές, αυτός εφαρμόζεται άμεσα στις περιοχές αυτές[22] (για την έκδοση οικοδομικών αδειών μέχρι την πραγματοποίηση της επέκτασης του σχεδίου πόλης). Μετά την επέκταση του σχεδίου, η ΠΜ μπορεί να διαφοροποιήσει κατά τμήματα το μέσο ΣΔ, αλλά η μέση σταθμισμένη τιμή του τελευταίου πρέπει να παραμείνει η προκαθορισμένη από το ΓΠΣ. Επιπλέον, η τμηματική διαφοροποίηση του ΣΔ υπόκειται και σε πρόσθετους περιορισμούς από τη γενική νομοθεσία (το οποίο ορίζει, πχ. ότι ο μέγιστος ΣΔ δεν μπορεί να υπερβεί το 0,8 στις περιοχές κατοικίας). Στις περιπτώσεις αυτές υπάρχει, συνεπώς, ισχυρή δεσμευτικότητα του ΓΠΣ, παράλληλα με τη χορήγηση στην ΠΜ κάποιας οριοθετημένης ευελιξίας[23]. Αντίστοιχη περίπτωση είναι η δυνατότητα της ΠΜ να καθορίσει ειδικές χρήσεις γης, αλλά στο πλαίσιο της γενικής χρήσης την οποία ορίζει το ΓΠΣ και σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ΠΔ της 23.2/6.3.1987 (Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης)[24]. Σημειώνεται ότι η διάταξη αυτή ισχύει, όσον αφορά τις προς πολεοδόμηση περιοχές, και για τα ΓΠΣ του ν. 1337/1983 και για τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, ενώ όσον αφορά τις ήδη εντός σχεδίου περιοχές δεσμευτικότητα ως προς τις χρήσεις γης έχουν μόνο τα δεύτερα-τουλάχιστον σύμφωνα με το γράμμα της νομοθεσίας[25], [26].

Μια συγγενής αλλά διαφορετική περίπτωση είναι αυτή των θεμάτων που ρυθμίζονται μεν από το ΓΠΣ με σαφή και δεσμευτικό τρόπο, αλλά η εφαρμογή των οποίων δεν μπορεί να γίνει πριν από την έγκριση ΠΜ (η οποία πρέπει, και εδώ, να κινηθεί μέσα στα όρια που καθορίζουν το ΓΠΣ και η γενική νομοθεσία), όπως για παράδειγμα η επέκταση ενός σχεδίου *καθεαυτή*. Η ΠΜ δεν μπορεί να προχωρήσει σε επεκτάσεις μη προβλεπόμενες από ΓΠΣ. Το ΓΠΣ, από την άλλη πλευρά, προσδιορίζει μεν τα όρια και το μέγεθος των επεκτάσεων του σχεδίου πόλεως [27] (καθώς και τον τρόπο ανάπτυξής τους), αλλά αυτές δεν ενεργοποιούνται παρά μόνο μετά την έγκριση ΠΜ. Σημαντική πρόσθετη παράμετρος στη συγκεκριμένη περίπτωση (αλλά και σε πολλές ανάλογες) είναι ότι δεν υπάρχει μηχανισμός μέσω του οποίου μπορεί να εξασφαλιστεί ότι θα κινηθεί οπωσδήποτε, από τους αρμόδιους φορείς, η διαδικασία που απαιτείται για να εκπονηθεί και εγκριθεί, τελικά, η ΠΜ. Στην περίπτωση αυτή παρατηρείται ένα είδος «δεσμευτικότητας σε δεύτερο χρόνο»· ισχύει όταν και αν ληφθεί η αναγκαία πρωτοβουλία έγκρισης ΠΜ για επέκταση του σχεδίου πόλης, αλλά αυτή καθεαυτή η λήψη αυτής της πρωτοβουλίας δεν είναι υποχρεωτική, και συνεπώς η πρόβλεψη ενός ΓΠΣ για επέκταση σε κάποια περιοχή μπορεί να παραμείνει εσαεί ανεκτέλεστη. Υπάρχει δεσμευτικότητα ως προς τον τρόπο υλοποίησης εντός στόχου, αλλά όχι όσον αφορά την υποχρέωση προώθησης του στόχου καθεαυτού. Πρόκειται για περίπτωση αντίστροφη από την προαναφερθείσα, συχνή διεθνώς, δέσμευση δημόσιων φορέων όσον αφορά την προώθηση συγκεκριμένων στόχων, αλλά όχι και ως προς τον τρόπο προώθησής τους σχετικά με τον οποίο οι φορείς διαθέτουν βαθμούς ελευθερίας.

Σε αντίθεση με τις παραπάνω περιπτώσεις, υπάρχουν προβλέψεις των ΓΠΣ που παρά την κατ' αρχήν δεσμευτικότητά τους, στην πράξη δεν μπορούν να δεσμεύσουν ουσιαστικά την ΠΜ (ή/και άλλες μορφές υποκείμενου σχεδιασμού). Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση είναι η «γενική εκτίμηση αναγκών σε κοινόχρηστους χώρους και κοινωφελείς εγκαταστάσεις». Οι κοινόχρηστοι χώροι και οι κοινωφελείς εγκαταστάσεις αντιμετωπίζονται από τα ΓΠΣ σε δύο πολύ διαφορετικά επίπεδα: (α) με τον ποσοτικό καθορισμό προγραμματικών μεγεθών, εκφραζόμενων συνήθως με όρους εκτατικούς (γηπεδικού ή κτηριακού εμβαδού ή μήκους γραμμικών υποδομών) και δευτερευόντως με όρους μονάδων (πχ. αριθμός πλατειών ή σχολείων), επιμερισμένων μεταξύ τομέων και υποπεριοχών του οικισμού), και (β) μέσω της απεικόνισης σε χάρτες της θέσης συγκεκριμένων μονάδων. Η δεύτερη περίπτωση υποδιαιρείται, περαιτέρω, σε δύο μορφές: (β1) τη συγκεκριμένη χωροθέτηση των αντίστοιχων γηπέδων και τον προσδιορισμό των ορίων τους, και (β2) την προσεγγιστική κατάδειξη

της θέσης μέσω συμβόλου. Οι άμεσες χωροθετήσεις [β1] στα ΓΠΣ συνδέονται με το σχεδιασμό των χρήσεων γης, και χρησιμοποιούνται κυρίως σε περιπτώσεις μονάδων/χώρων που προϋπάρχουν του ΓΠΣ και διατηρούνται από αυτό. Η κατάδειξη θέσεων μέσω συμβόλου και όχι πραγματικών ορίων [β2] είναι λιγότερο ή περισσότερο ενδεικτική, ανάλογα με τη μορφή του συμβολισμού και την αντίστοιχη διατύπωση στο κείμενο του ΓΠΣ. Ενίοτε ο βαθμός ακρίβειας τέτοιων συμβολισμών φθάνει μέχρι του σημείου να υποδηλώνει τοπολογικά τη θέση κάποιων μονάδων (πχ. «προς τα ανατολικά του σημείου χ» ή «νότιο τμήμα του οικοδομικού τετραγώνου ψ»), ενώ συνηθέστερα υποδεικνύει απλώς μελλοντική χωροθέτηση σε οποιαδήποτε θέση ενός συγκεκριμένου οικοδομικού τετραγώνου· στην τελευταία περίπτωση, είναι δυνατή μετατόπιση σε άλλο οικοδομικό τετράγωνο από την ΠΜ, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Και οι δύο περιπτώσεις [β], πάντως, αναφέρονται κατά κανόνα σε ένα πολύ περιορισμένο υποσύνολο των αναγκών που έχουν εκτιμηθεί συνολικά για κάθε τομέα ([α][28]. Η συνολική εκτίμηση αναγκών έχει σαφώς μεγαλύτερη σημασία, από πολεοδομική άποψη, από τις σημειακές χωροθετήσεις, ακριβώς επειδή, θεωρητικά, προσδιορίζει το σύνολο των σχετικών αναγκών και όχι ένα υποσύνολο προσδιορισμένο βάσει συγκυριακών παραγόντων. Ωστόσο, στην πράξη η εκτίμηση αυτή πολύ μικρό ρόλο παίζει στη διαμόρφωση, τελικά, του πραγματικού πολεοδομικού χώρου. Βέβαια, ο όρος «εκτίμηση» που χρησιμοποιείται νομοθετικά για να προσδιορίσει τη σχετική αρμοδιότητα του ΓΠΣ δεν παραπέμπει σε ακριβείς αριθμούς, αλλά προφανώς η εκτίμηση αυτή θα έπρεπε να προσδιορίζει τάξεις μεγέθους που θα τηρούνται. Αυτό που συμβαίνει, στην πραγματικότητα, είναι ότι η εκτίμηση των ΓΠΣ είναι τελείως πλασματική, και μπορεί να απέχει πάρα πολύ (σχεδόν πάντα, προς τα κάτω) από τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους που πραγματοποιούνται τελικά.

Όσον αφορά, ειδικότερα, το σκέλος της εκτίμησης που αναφέρεται στους κοινόχρηστους χώρους (δρόμους, πλατείες και πράσινο, κυρίως), καθοριστικό ρόλο για την αντιμετώπιση του θέματος από τα ΓΠΣ παίζουν οι αδυναμίες της πολιτικής γης, και ειδικότερα των μηχανισμών απόκτησης γης από το δημόσιο για την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων (με δεδομένη την έλλειψη, κατά κανόνα, σημαντικών εκτάσεων δημόσιας ιδιοκτησίας στον περιαστικό χώρο, δηλαδή στις περιοχές πολεοδομικών επεκτάσεων). Στο πλαίσιο πολεοδομικών επεκτάσεων που προσδιορίζονται από σχέδια των νόμων 1337/1983 και 2508/1997, οι μηχανισμοί αυτοί είναι, κατά βάση, η αναγκαστική απαλλοτρίωση και η εισφορά σε γη[29].

Δεδομένου ότι η απαλλοτρίωση μόνο κατ' εξαίρεση χρησιμοποιείται, λόγω του κόστους της σε συνδυασμό με τη διαχρονική απροθυμία των ΟΤΑ να διαθέσουν χρηματικούς πόρους για την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού[30], στην πράξη οι δυνατότητες δημιουργίας κοινοχρήστων χώρων οριοθετούνται από την απόδοση του μηχανισμού της εισφοράς σε γη. Η αναλογική προς το μέγεθος των ιδιοκτησιών κλιμάκωση του ποσοστού της εισφοράς σε γη (ν. 1337/1983 και μεταγενέστερη σχετική νομοθεσία) έχει δύο σημαντικές παρενέργειες. Η πρώτη είναι ότι ο ακριβής υπολογισμός της έκτασης που προκύπτει μέσω του μηχανισμού αυτού είναι δυνατή μόνο όταν υπάρχουν πλήρη κτηματολογικά δεδομένα για τη διάρθρωση κατά μεγέθη των έγγειων ιδιοκτησιών· δοθείσης της έλλειψης κτηματολογίου, η δυνατότητα αυτή προκύπτει μόνο στο πλαίσιο της 4ης βαθμίδας σχεδιασμού, της πράξης εφαρμογής (η οποία συντάσσεται με βάση τοπικά κτηματολογικά διαγράμματα). Στις προγενέστερες βαθμίδες όπως το ΓΠΣ (αλλά και η ΠΜ) είναι δυνατή μόνο η κατά προσέγγιση εκτίμηση της απόδοσης της εισφοράς σε γη, προσέγγιση που συχνά έχει σημαντική απόκλιση από την έκταση που θα προκύψει τελικά.

Η δεύτερη παρενέργεια της κλιμάκωσης των ποσοστών της εισφοράς σε γη είναι ότι το συνολικό εμβαδόν διαθέσιμης γης που προκύπτει δεν είναι σταθερό ως ποσοστό της έκτασης της περιοχής που πολεοδομείται, αλλά διαφοροποιείται αναλογικά προς το μέσο μέγεθος των ιδιοκτησιών, τη στιγμή που οι ανάγκες σε γη για κοινόχρηστα (και κοινωφελή) είναι, αντίθετα, αντιστρόφως ανάλογες προς τη μέση ιδιοκτησία[31]. Σε περιοχές μικρών οικοπέδων ο ν. 1337/1983 παρέχει μικρότερη συνολική γη για κοινόχρηστους χώρους τόσο από το ν.δ. του 1923 (το οποίο βασίζεται στο μηχανισμό της αυτοαποζημίωσης) –το οποίο αποτελεί το βασικό άλλο μηχανισμό απόκτησης γης για κοινόχρηστα σήμερα, και το μόνο ουσιαστικά μέχρι το 1983)– όσο και από το ν. 947/1979 (ενιαίο ποσοστό εισφοράς σε γη ίσο με 30%), ο οποίος ως γνωστόν δεν εφαρμόστηκε στην πράξη[32].

Συνέπεια των δύο πιο πάνω χαρακτηριστικών της πολιτικής γης είναι ότι το μέγεθος των αναγκών για κοινόχρηστους χώρους, οι οποίες προσδιορίζονται στο στάδιο του ΓΠΣ μέσω των λεγόμενων «πολεοδομικών σταθεροτύπων» (βλ. πιο κάτω), είναι σε κάθε περίπτωση μη συσχετισμένη με, και κατά κανόνα πολύ μεγαλύτερη από, τη γη που θα είναι διαθέσιμη πραγματικά στο στάδιο της εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδίου. Ως εκ τούτου, η εκτίμηση αναγκών στο στάδιο του ΓΠΣ δεν έχει ουσιαστική υπόσταση, γιατί δεν μπορεί να δεσμεύσει αποτελεσματικά τις υποκείμενες

μεταγενέστερες βαθμίδες σχεδιασμού. Έτσι, η ΠΜ καταλήγει σχεδόν πάντα σε σημαντική συμπίεση της έκτασης των κοινοχρήστων χώρων σε σχέση με την εκτίμηση του ΓΠΣ[33]. Δημιουργία κοινόχρηστων χώρων της τάξης μεγέθους της εκτίμησης του ΓΠΣ θα ήταν δυνατή μόνο αν υπήρχε κάποιος μηχανισμός κάλυψης του ελλείμματος που προκύπτει στην πράξη, συνεπεία της διάστασης μεταξύ εκτίμησης αναγκών και γης που αποδίδει η εισφορά σε γη (επιπλέον, θα ήταν αναγκαίος ένας μηχανισμός για την εξασφάλιση της αναγκαίας χρηματοδότησης για το λοιπό, πλην της γης, κόστος των κοινοχρήστων χώρων, δεδομένου ότι η εισφορά σε χρήμα επίσης δεν επαρκεί πλήρως). Κάτι τέτοιο, όσο δεν προωθείται μια ριζική αναδιάρθρωση του νομικού πλαισίου της εισφοράς σε γη, θα σήμαινε την πρόβλεψη υποχρέωσης του δημοσίου (κεντρικής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης) για τη χρηματοδότηση της κάλυψης του ελλείμματος. Τέτοια υποχρέωση δεν έχει επιβάλλει το δημόσιο στον εαυτό του (σε αντίθεση, πχ. με την ύπαρξη, ουσιαστικά, τέτοιας υποχρέωσης στους φορείς ιδιωτικής πολεοδόμησης μέσω ΠΕΡΠΟ, για την οποία προβλέπεται εισφορά σε γη σε ποσοστό τουλάχιστον 40% της συνολικής έκτασης, και επιπλέον υποχρέωση κάλυψης από το φορέα της ΠΕΡΠΟ του συνόλου του κόστους των κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων).

Όσον αφορά τη «γενική εκτίμηση αναγκών σε κοινωφελείς εγκαταστάσεις», υπάρχουν οι ίδιες δυσκολίες με αυτές της προηγούμενης περίπτωσης ως προς τη διαθεσιμότητα γης για την κάλυψή τους, αλλά αυτή καθεαυτή η εκτίμηση των αναγκών είναι ακόμη πιο προβληματική. Σύμφωνα με τις προδιαγραφές των ΓΠΣ, η εκτίμηση αυτή βασίζεται στα «πολεοδομικά σταθερότυπα» που έχουν εγκριθεί με την Απόφ. ΥΠΕΧΩΔΕ 10788/ΦΕΚ 285Δ/5.3.2005 (παλαιότερα από το έτος 1983 υπήρχε αντίστοιχο τεύχος σταθεροτύπων χωρίς σοβαρές διαφορές από το σημερινό). Τα σταθερότυπα είναι μοναδιαίοι δείκτες βάσει των οποίων, σε συνδυασμό με παραμέτρους ενός οικισμού όπως το πληθυσμιακό μέγεθος, το εμβαδόν κά., προδιαγράφονται οι ανάγκες χωροθέτησης μονάδων κοινωνικού εξοπλισμού στους τομείς της διοίκησης, της εκπαίδευσης, της υγείας-πρόνοιας, του αθλητισμού, και του πολιτισμού[34]. Πέρα από διάφορα μεθοδολογικά προβλήματα του συστήματος των σταθεροτύπων ένα χαρακτηριστικό τους είναι ότι αυτοί δεν έχουν προκύψει με συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων κατά περίπτωση φορέων (πχ. Υπουργείων Παιδείας, Υγείας, Πολιτισμού, κ.λπ.) και του ΥΠΕΧΩΔΕ, αλλά αυτοτελώς από το τελευταίο. Και για αυτό το λόγο, αλλά επίσης και ως συνέπεια της έλλειψης κάποιου νομικού ή διοικητικού μηχανισμού που θα τους επέβαλλε να πράττουν αλλιώς, οι φορείς αυτοί

θεωρούν ότι δεν δεσμεύονται από τα σταθερότυπα, και πρακτικά τα αγνοούν σχεδόν πλήρως, όταν επιδιώκουν να χωροθετήσουν μονάδες κοινωνικού εξοπλισμού, χρησιμοποιώντας δικές τους μεθόδους, κατά περίπτωση και όταν προκύψει σημειακή ανάγκη, δηλαδή χωρίς συνολικό σχεδιασμό. Συνυφασμένο με την αποστασιοποίηση των φορέων αυτών από τον πολεοδομικό σχεδιασμό είναι, εξάλλου, το γεγονός ότι δεν συμμετέχουν ενεργά στις διαδικασίες εκπόνησης των των ΓΠΣ (ή άλλων πολεοδομικών σχεδίων) ούτε εκτός του «πλαισίου» των σταθεροτύπων. Η κατάσταση αυτή έχει πολλαπλές αιτίες.

Ακόμη μεγαλύτερο ρόλο από τις τεχνικές ανεπάρκειες του συστήματος των σταθεροτύπων, παίζουν οι ενδο-διοικητικές αντιθέσεις και οι τάσεις αυτονόμησης και «στεγανοποίησης» των διαφόρων συνιστωσών της διοίκησης, είτε σε τομεακή (μεταξύ Υπουργείων) είτε σε γεωγραφική (μεταξύ κεντρικής και αποσυγκεντρωμένης διοίκησης, ή μεταξύ αυτών και της αυτοδιοίκησης) βάση. Το φαινόμενο δεν είναι μόνο ελληνικό και χαρακτηρίζει σε διάφορους βαθμούς τη δημόσια διοίκηση διεθνώς[35]. Παράλληλο φαινόμενο είναι η άνιση ισχύς των διαφόρων τμημάτων της διοίκησης να επιβάλλουν τις απόψεις τους ή να λειτουργήσουν συντονιστικά ως προς τα υπόλοιπα, με τα Υπουργεία που είναι αρμόδια για τη διαχείριση των χρηματοδοτήσεων να είναι ιδιαίτερα ισχυρά, και τα νεώτερα Υπουργεία όπως αυτά που χειρίζονται τα θέματα περιβάλλοντος και χώρου να ανήκουν στα πιο αδύναμα. (Mény and Knapp 1998: 265, Hanson and Walles (1988: 147).

Όσον αφορά, ειδικότερα, τον πολεοδομικό σχεδιασμό, αντίστοιχες δυσκολίες συντονισμού των επιμέρους τομεακών φορέων υπάρχουν στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (Larsson 2006). Στην Ελλάδα, ωστόσο, η γενικότερη αναποτελεσματικότητα της διοίκησης καθιστά ακόμη πιο έντονη τη δυσκολία συντονισμού. Υπό τις συνθήκες αυτές, η εκτίμηση των αναγκών σε κοινωφελείς εγκαταστάσεις είναι ακόμη πιο επισφαλής από αυτή που αφορά τους κοινόχρηστους χώρους. Το εγχείρημα γίνεται τελείως ανεδαφικό όταν επιχειρείται ο εντοπισμός και κατάλληλων χώρων (οικοπέδων) για τη χωροθέτηση των μονάδων κοινωνικού εξοπλισμού που υποτίθεται έχουν εκτιμηθεί, ως συνέπεια της συνέργειας πολλαπλών παραγόντων: της προαναφερθείσας αδυναμίας εξασφάλισης επαρκούς γης, της έλλειψης ακριβούς γνώσης των κτηματολογικών δεδομένων, και της απροθυμίας των αρμόδιων φορέων να υιοθετήσουν τις χωροθετικές επιλογές μελετών από την επεξεργασία των οποίων ουσιαστικά απέχουν. Ως εκ τούτου, όπως και στην περίπτωση

της ποσοτικής εκτίμησης των κοινόχρηστων χώρων και ακόμη πιο έντονα, η σχετική πρόβλεψη του ΓΠΣ έχει ενδεικτικό χαρακτήρα και όχι μόνο δεν δεσμεύει αλλά ούτε κατευθύνει πραγματικά την ΠΜ. Δεδομένου του καθοριστικού ρόλου που παίζουν οι κοινόχρηστοι χώροι και οι κοινωφελείς εγκαταστάσεις για τον προσδιορισμό της φυσιογνωμίας του πολεοδομικού χώρου και για την ποιότητα ζωής, το γεγονός αυτό σημαίνει ότι ένα κρίσιμο για το σχεδιασμό σύνολο επιλογών λαμβάνεται ουσιαστικά σε επίπεδο ΠΜ, και όχι στην υπερκείμενη βαθμίδα. Οι προβλέψεις του ΓΠΣ είναι καθαρά ενδεικτικές.

Ανάλογα ενδεικτικό χαρακτήρα έχουν και άλλες ρυθμίσεις/κατευθύνσεις των ΓΠΣ. Υπάρχουν, ωστόσο, και ορισμένες υβριδικές περιπτώσεις. Ο καθορισμός του κυρίου δικτύου κυκλοφορίας, για παράδειγμα, είναι εν γένει ενδεικτικός, λόγω του ότι αυτός ο όρος δεν έχει ισχυρό σχεδιαστικό περιεχόμενο ούτε άμεση επίδραση στον πραγματικό κυκλοφοριακό ρόλο ενός δρόμου, ο οποίος προσδιορίζεται κυρίως από πραγματικά δεδομένα (γεωμετρικά χαρακτηριστικά, συγκεκριμένη διαδρομή κ.λπ.) και όχι από το χαρακτηρισμό του. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ωστόσο, ο χαρακτηρισμός αυτός μπορεί να έχει πρακτικές επιπτώσεις [\[36\]](#).

Μια διαφορετική περίπτωση, τέλος, αντιπροσωπεύουν οι διατάξεις των ΓΠΣ που θα μπορούσαν να αποκληθούν «εργαλειακές», δηλαδή αυτές που δίνουν σε αρμόδιους φορείς το δικαίωμα άσκησης ισχυρών παρεμβατικών δικαιωμάτων, αλλά η άσκηση του δικαιώματος καθεαυτή παραμένει πλήρως στη διακριτική ευχέρεια των ενλόγων φορέων, όπως π.χ. το δικαίωμα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή το δικαίωμα προτίμησης.

Η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι η δεσμευτικότητα των ρυθμίσεων που περιλαμβάνουν τα ΓΠΣ και οι ΖΟΕ του ν. 1337/1983 και τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, κινείται σε ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων, που αφορούν τη σχέση τους τόσο με την ΠΜ (παρά την τυπικά γενική υποχρέωση της τελευταίας να εναρμονίζεται προς το πρώτο) όσο και με άλλες μορφές σχεδιασμού. Οι περιπτώσεις αυτές μπορούν να συνοψιστούν στις εξής κατηγορίες:

Διατάξεις που δεν χρειάζεται να εξειδικευθούν περαιτέρω και είναι αμέσως εφαρμόσιμες μετά την έγκριση του ΓΠΣ/ΖΟΕ/ΣΧΟΟΑΠ, χωρίς περαιτέρω διαδικασία σχεδιασμού ή διατάξεις που είναι αμέσως εφαρμόσιμες αλλά παράλληλα μπορούν να

υποστούν περαιτέρω επεξεργασία^[37] από ενδεχόμενη ΠΜ μέσα σε συγκεκριμένα και σαφή όρια που θέτει το ΓΠΣ (σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με άλλες ισχύουσες γενικότερες διατάξεις) [ένδειξη: ΚΑΝΟΝΑΕ].

Ρυθμίσεις που δεν είναι αμέσως εφαρμόσιμες και η περαιτέρω εξειδίκευση των οποίων αποτελεί προϋπόθεση της εφαρμογής τους, αλλά η εξειδίκευση μπορεί να γίνει μόνο μέσα σε συγκεκριμένα όρια και με τρόπο που προσδιορίζονται σαφώς από το ΓΠΣ (σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με άλλες ισχύουσες γενικότερες διατάξεις) ή που προσδιορίζονται με σαφώς ως προς το περιεχόμενό τους αλλά η εφαρμογή τους προϋποθέτει ενέργειες σε μεταγενέστερο στάδιο. Οι διατάξεις αυτές δεν είναι αμέσως εφαρμοστέες αλλά παραμένουν δεσμευτικές «σε δεύτερο χρόνο» (αν και, συχνά, δεν μπορεί να εξασφαλιστεί ότι οι αρμόδιοι φορείς θα αναλάβουν τις σχετικές αναγκαίες πρωτοβουλίες). Έχουν συνήθως ατομικό χαρακτήρα [ένδειξη: ΑΤΟΜΑΕ].

Διατάξεις που θέτουν στη διάθεση αρμόδιων φορέων ισχυρά πολεοδομικά εργαλεία παρέμβασης, η χρησιμοποίηση των οποίων όμως υπόκειται πλήρως στη διακριτική ευχέρεια αυτών των φορέων [ένδειξη: ΕΡΓΑΛ_].

Κατευθύνσεις οι οποίες πρέπει να εξειδικευτούν περαιτέρω με τρόπο που συνεπάγεται επιλογές ουσίας σε μεταγενέστερο στάδιο σχεδιασμού (και που, ενδεχομένως, προϋποθέτουν επιπλέον και ενέργειες σε μεταγενέστερο στάδιο ή μη των οποίων παραμένει στη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων φορέων). Οι κατευθύνσεις αυτές είναι ενδεικτικές, στο βαθμό που αφήνουν ευρύτατα περιθώρια καθοριστικών επιλογών στους υποκείμενους σχεδιασμούς ή φορείς [ένδειξη: ενδ®].

Στον πίνακα που ακολουθεί επιχειρείται μια ταξινόμηση των βασικών ρυθμίσεων που περιλαμβάνουν τα ΓΠΣ και οι ΖΟΕ του ν. 1337/1983, και τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, λαμβανομένων υπόψη τόσο των νομικών προβλέψεων όσο και των πραγματικών συνθηκών. Οι ρυθμίσεις έχουν ομαδοποιηθεί με κριτήριο το «χώρο αναφοράς» (ήδη πολεοδομημένες περιοχές, περιοχές προς πολεοδόμηση, περιοχές που παραμένουν εκτός σχεδίου), ενώ παράλληλα γίνεται διάκριση των ρυθμίσεων με κριτήριο το βαθμό δεσμευτικότητάς τους, με βάση τις πιο πάνω πέντε κατηγορίες. Στην τελευταία στήλη, εξάλλου, σημειώνονται οι ρυθμίσεις που είναι άμεσα εφαρμόσιμες χωρίς περαιτέρω διαδικασία (ένδειξη: φ), αυτές που αφορούν την ΠΜ (ένδειξη: ...ΠΜ) και αυτές που αφορούν άλλες μορφές σχεδιασμού ή παρέμβασης και αντίστοιχους

φορείς (ένδειξη: ...φορ).

Πίνακας 3: Θέματα που ρυθμίζονται από τα ΓΠΣ/ΖΟΕ/ΣΧΟΟΑΠ και δεσμευτικότητα ως προς υποκείμενα ή επόμενα στάδια σχεδιασμού ή παρέμβασης

Περιοχές

Ρυθμίσεις ΓΠΣ/ΖΟΕ/ΣΧΟΟΑΠ

ΓΠΣ, ΖΟΕ

ν. 1337/1983

ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ

ν. 2508

Πολεοδομημένες+

προς πολεοδόμηση

Πολεοδομικές ενότητες(όρια)

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

Πυκνοδομημένες και αραιοδομημένες περιοχές

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

Προσαρμογή προγραμμάτων υπηρεσιών

ενδ@φορ

ενδ@φορ

Αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων

ΕΡΓΑΛ_φορ

ΕΡΓΑΛ_φορ

Δικαίωμα προτίμησης

ΕΡΓΑΛ_φορ

Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης και Ειδικών Κινήτρων

ΕΡΓΑΛ_ΠΜ/φορ

ΕΡΓΑΛ_φορ

Πολεοδομημένες

Εκτίμηση αναγκών σε κοινόχρηστους χώρους

ενδ@ΠΜ

ενδ@ΠΜ

Εκτίμηση αναγκών σε κοινωφελείς εξυπηρετήσεις

ενδ@ΠΜ/φορ

ενδ®ΠΜ/φορ

Χρήσεις γης

ενδ®ΠΜ

KANONϕ ΑΕΠΜ

Μέσος ΣΔ

ενδ®ΠΜ

KANONϕ ΑΕΠΜ

Κύριο δίκτυο κυκλοφορίας

ενδ®ΠΜ /φορ

ενδ®ΠΜ /φορ

Ορισμός περιοχών για ανάπλαση

ενδ_ φορ

Περιοχές για αναμόρφωση (άρθρο 13)

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

Προς πολεοδόμηση

Ορια περιοχών προς πολεοδόμηση (επεκτάσεις)

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

Τρόπος ανάπτυξης: ΖΑΑ, ΖΕΠ, ΖΚΟ

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

ΑΤΟΜΑΕΠΜ

Χρήσεις γης

ΚΑΝΟΝϕ ΑΕΠΜ

ΚΑΝΟΝϕ ΑΕΠΜ

Μέσος ΣΔ

ΚΑΝΟΝϕ ΑΕΠΜ

ΚΑΝΟΝϕ ΑΕΠΜ

Εκτίμηση αναγκών σε κοινόχρηστους χώρους

ενδ®ΠΜ

ενδ®ΠΜ

Εκτίμηση αναγκών σε κοινωφελείς εξυπηρετήσεις

ενδ®ΠΜ /φορ

ενδ®ΠΜ /φορ

Ορισμός ΠΕΡΠΟ

ΕΡΓΑΛ_φορ

Εκτός σχεδίου

Χρήσεις γης-όροι δόμησης

[ΰ]KANONϕ

KANONϕ

Περιοχές που δεν πρόκειται να πολεοδομηθούν

KANONϕ

Προσαρμογή προγραμμάτων υπηρεσιών

ενδ®φορ

Αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων

Δικαίωμα προτίμησης

[ΰ]ΕΡΓΑΛ_φορ

[Ϊ] Αφορά τη ΖΟΕ

Συνοψίζοντας τα πιο πάνω, τα βασικά συμπεράσματα για τα σχέδια της δεύτερης βαθμίδας του πολεοδομικού σχεδιασμού (ΓΠΣ και ΖΟΕ του ν. 1337/1983, ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508) είναι τα εξής:

Έχουν σε σημαντικό βαθμό ισχυρό κανονιστικό περιεχόμενο άμεσα εφαρμόσιμο με την έγκριση του σχετικού σχεδίου, χωρίς περαιτέρω διαδικασία. Τέτοιες περιπτώσεις αφορούν τον εκτός σχεδίου χώρο και τις προς πολεοδόμηση περιοχές.

Περιλαμβάνουν ορισμένες μεγάλης πολεοδομικής σημασίας, οι οποίες έχουν άμεσο κανονιστικό περιεχόμενο, ενώ παράλληλα δεσμεύουν και τις μεταγενέστερες ΠΜ (αν αυτές υπάρξουν), οι οποίες μπορούν να τις εξειδικεύσουν αλλά σε απολύτως καθορισμένα πλαίσια [\[38\]](#).

Περιλαμβάνουν όμως, από την άλλη πλευρά, και κατευθύνσεις που ως προς την ΠΜ λειτουργούν καθαρά ενδεικτικά. Πολλές κατευθύνσεις αυτού του τύπου αφορούν θέματα που, ανεξάρτητα από το νομικό χαρακτήρα τους, παίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του χαρακτήρα του πολεοδομικού χώρου και της ποιότητας ζωής. Ως συνέπεια, παρέχονται στην ΠΜ πολύ σημαντικά περιθώρια για λήψη κρίσιμων αποφάσεων πολεοδομικού σχεδιασμού (το θέμα αυτό αναπτύσσεται συστηματικά στο επόμενο τμήμα του παρόντος).

Τέλος, περιλαμβάνουν διατάξεις που αφορούν μορφές χωρικής παρέμβασης διαφορετικές από την πολεοδομική μελέτη, και είτε παρέχουν σε αρμόδιους φορείς δικαίωμα χρήσης συγκεκριμένων παρεμβατικών εργαλείων χωρίς όμως να τους υποχρεώνουν να τα χρησιμοποιήσουν, είτε είναι καθαρά ενδεικτικές. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πλειονότητά τους τα εργαλεία αυτά δεν ενεργοποιούνται από τους αρμόδιους φορείς, κάτι που σημαίνει ότι ένα σημαντικό υποσύνολο της προδιαγραφόμενης από τα ΓΠΣ στρατηγικής δεν υλοποιείται, με αρνητικές συνέπειες

στη συνοχή του συνολικού σχεδιασμού.

IV. Το περιεχόμενο της πολεοδομικής μελέτης και η σχέση της με την πράξη εφαρμογής

Η πολεοδομική μελέτη (3η βαθμίδα πολεοδομικού σχεδιασμού) εκπονείται σε συνέχεια του ΓΠΣ του ν. 1337/1983 ή του ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, κατά κανόνα σε επίπεδο μίας ή περισσότερων πολεοδομικών ενοτήτων, και μέσω αυτής διενεργείται η πολεοδόμηση μιας περιοχής [\[39\]](#). Σε αντίθεση με τα ΓΠΣ, η πολεοδομική μελέτη και στους δύο αυτούς νόμους είναι όμοια και ταυτόσημη, με εξαίρεση τον καθορισμό περιοχών προς αναμόρφωση (άρθρο 13 ν. 1337/1983) που ήταν δυνατή μόνο από ΠΜ που εκπονούνταν με βάση τις διατάξεις του ν. 1337/1983. Η πράξη εφαρμογής (4η βαθμίδα του πολεοδομικού σχεδιασμού), εξάλλου, έπεται της πολεοδομικής μελέτης, και έχει επίσης κοινό περιεχόμενο στους νόμους 1337/1983 και 2508.

Το ρυθμιστικό περιεχόμενο των ΠΜ ενμέρει συνδέεται, με διάφορους τρόπους, με το υπερκείμενο ΓΠΣ -όπως έχει αναλυθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο- και ενμέρει εστιάζεται σε νέα θέματα που εμφανίζονται για πρώτη φορά σε αυτή τη βαθμίδα σχεδιασμού. Μερικώς ανάλογη είναι η κατάσταση για το ρυθμιστικό περιεχόμενο των πράξεων εφαρμογής, με υπερκείμενη βαθμίδα την ΠΜ (στην περίπτωση αυτή, η έμφαση είναι στην περαιτέρω επεξεργασία ή εξειδίκευση ρυθμίσεων της τελευταίας). Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται τα θέματα που ρυθμίζονται από τις ΠΜ και τις πράξεις εφαρμογής, καθώς και τις αντίστοιχες δεσμευτικότητες (από ή προς). Η δεσμευτικότητα συνδέεται με ΓΠΣ (από), με ΠΜ (προς ή από) και με πράξη εφαρμογής (προς ή από). Για το χαρακτήρα της δεσμευτικότητας χρησιμοποιούνται οι εξής συμβολισμοί:

[υπερκείμενο σχέδιο]Æ: Η ρύθμιση αποτελεί άμεση εφαρμογή διάταξης (κανονιστικής ή ατομικής) υπερκείμενου σχεδίου, με δυνατότητα απόκλισης που περιορίζεται σε ήσσονος σημασίας, πολύ μικρής κλίμακας και καθαρά τεχνικού χαρακτήρα προσαρμογές ή με δυνατότητα περαιτέρω εξειδίκευσης μέσα σε σαφή και

συγκεκριμένα όρια που προσδιορίζονται από το υπερκείμενο σχέδιο σε συνδυασμό με τη γενικότερη νομοθεσία.

[υπερκείμενο σχέδιο] }□: Η ρύθμιση αποτελεί εφαρμογή, με πολύ μεγάλο βαθμό ελευθερίας, ενδεικτικής κατεύθυνσης υπερκείμενου σχεδίου.

>: Η ρύθμιση αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του υπο συζήτησης σχεδίου, χωρίς να συνδέεται με υπερκείμενο σχέδιο. Εν γένει, αφορά θέματα που ως αντικείμενα σχεδιασμού εμφανίζονται για πρώτη φορά στο ενλόγω σχέδιο.

φ: Η ρύθμιση έχει άμεσα εφαρμόσιμο χαρακτήρα, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση ή άλλη απαιτούμενη ενέργεια.

_: Ρύθμιση που θέτει στη διάθεση αρμόδιων φορέων ισχυρά πολεοδομικά εργαλεία παρέμβασης, η χρησιμοποίηση των οποίων όμως υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια αυτών των φορέων

®: Κατεύθυνση ενδεικτικού χαρακτήρα.

Σχετικά με τα θέματα που ρυθμίζονται από τις πολεοδομικές μελέτες, πρέπει να σημειωθεί ότι σε αυτά που προβλέπονται ρητώς από τους νόμους 1337/1983, 2508/1997 ή ορισμένους άλλους νόμους προστίθενται και ορισμένα που έχουν προβλεφθεί μόνο από τις προδιαγραφές των ΠΜ, οι οποίες έχουν εγκριθεί με υπουργική απόφαση (Απόφ. ΥΠΕΧΩΔΕ 5731/1146 ΦΕΚ 329Δ/15.3.2000), χωρίς να υπάρχει για αυτά ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση αλλά με ερμηνεία ή διεύρυνση των διατυπώσεων των σχετικών νόμων. Τα θέματα της κατηγορίας αυτής απεικονίζονται στον πίνακα με *πλάγιους* χαρακτήρες.

Πίνακας 4: Θέματα που ρυθμίζονται από τις πολεοδομικές μελέτες και τις πράξεις εφαρμογής και δεσμευτικότητα ως προς υποκείμενα ή επόμενα στάδια σχεδιασμού ή παρέμβασης

Πολεοδομική μελέτη

Πράξη εφαρμογής

ΓΠΣÆ

Καθορισμός περιοχών προς αναμόρφωση (άρθρο 13 ν. 1337/1983)*

ϕ

ΓΠΣÆ

Οριστικοποίηση ορίων περιοχών προς πολεοδόμηση

ϕ

>

Ορια ρεμάτων, αιγιαλού και περιοχών προστασίας

ϕ

ΓΠΣ} >

Προβλεπόμενοι κοινόχρηστοι χώροι

ΠΜÆ

Κοινόχρηστοι χώροι

Æφορ

>

Ειδικό σχέδιο διαχείριση κοινόχρηστων χώρων

®φορ

ΓΠΣ} >

Προβλεπόμενοι κοινωφελείς χώροι

ΠΜÆ

Κοινωφελείς χώροι

_φορ

>

Οικοδομήσιμοι χώροι-οικοδομικά τετράγωνα, ρυμοτομικές και οικοδομικές γραμμές

ΠΜΑΕ

Οικοδομικά τετράγωνα, ρυμοτομικές και οικοδομικές γραμμές

φ

>

Κατά προσέγγιση έκταση από εισφορά σε γη, πρόταση κατανομής σε κοινωφελή και κοινόχρηστα, και ισοζύγιο γης

ΠΜ}□

Οριστική εισφορά γης, ρυμοτομούμενα τμήματα προς απαλλοτρίωση, θέση, όρια μέγεθος ιδιοκτησιών

φ

>

Γενική διάταξη οδικού δικτύου, λοιπών μεταφορικών μέσων, και πεζοδρόμων

®φορ

>

Διαγράμματα δικτύων υποδομής

®φορ

ΓΠΣΑΕ

Χρήσεις γης

φ

ΓΠΣΑΕ

ΣΔ

φ

ΓΠΣ} >

Λοιποί όροι και περιορισμοί δόμησης

φ

>

Συστήματα δόμησης

φ

>

Τυχόν διαγράμματα κάλυψης και όγκων

>

Τυχόν όροι σύνδεσης ακαλύπτων και κοινοχρήστων χώρων

φ

>

Τυχόν ειδικοί κανονισμοί (οικοδομικοί, κτηριοδομικοί, μορφολογικοί

φ

ΓΠΣ} >

Τυχόν ειδικά μέτρα και πολεοδομικές ρυθμίσεις

φ/®φορ

ΓΠΣ} >

Αναγκαία μέτρα και έργα και προγραμματισμός τους

®φορ

>

Εισφορά σε χρήμα ανά ιδιοκτησία

Æφορ.

* Μόνο οι ΠΜ του ν. 1337/1983

Όπως φαίνεται στον πίνακα, οι πολεοδομικές μελέτες περιλαμβάνουν ορισμένες -σημαντικές- ρυθμίσεις που δεσμεύονται ισχυρά από ομόλογες διατάξεις των ΓΠΣ. Τέτοια περίπτωση είναι ο καθορισμός των οριστικών ορίων των προς πολεοδόμηση περιοχών. Η ΠΜ κατ' αρχήν δεσμεύεται από το ΓΠΣ· μπορεί οριακά να επιφέρει μόνο πολύ μικρές αλλαγές στα αντίστοιχα όρια που έχουν καθοριστεί από το ΓΠΣ, και αυτό για καθαρά τεχνικούς λόγους (κυρίως, προβλήματα προσαρμογής ή ακρίβειας των χαρτογραφικών υποβάθρων). Δεσμευτικός είναι και ο καθορισμός χρήσεων γης, αλλά όσον αφορά τη γενική χρήση· στην περίπτωση αυτή η ΠΜ έχει περιθώρια πραγματικών επιλογών, αλλά μόνο όσον αφορά τις ειδικές χρήσεις που, σύμφωνα με τη γενικότερη νομοθεσία, είναι επιτρεπτές σε κάθε γενική χρήση. Ανάλογη είναι η περίπτωση για τους ΣΔ (δυνητική διακύμανση γύρω από το μέσο ΣΔ που έχει καθορίσει το ΓΠΣ, με τήρηση των ανωτάτων ΣΔ ανά χρήση που προβλέπει η γενικότερη νομοθεσία). Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο πραγματικός βαθμός συμμόρφωσης της ΠΕ με τις αντίστοιχες, δεσμευτικές κατ' αρχήν, διατάξεις του ΓΠΣ είναι συνάρτηση και της ύπαρξης αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου και πιστοποίησης αυτής της συμμόρφωσης. Ο μηχανισμός αυτός εξαρτάται από το φορέα και τρόπο έγκρισης της ΠΜ. Είναι κατά κανόνα πιο αποτελεσματικός, όταν η έγκριση γίνεται με ΠΜ, ενώ η αποτελεσματικότητά μειώνεται όσο ο φορέας έγκρισης απομακρύνεται από κεντρικά όργανα και πλησιάζει, αντίστοιχα, στο «πεδίο βαρύτητας» των τοπικών συμφερόντων και ιδίως των έγγειων. Αρνητικοί παράγοντες είναι, επίσης, η «προσωποποίηση» των ελέγχων, δηλαδή ο βαθμός εξάρτησής τους από επιλογές ατόμων (υπαλλήλων ή άλλων) οι οποίες δεν οριοθετούνται επαρκώς με κατάλληλα κριτήρια, καθώς και ο φόρτος εργασίας των εμπλεκόμενων φορέων που, ανάλογα με τον όγκο του, επηρεάζει το εμπεριστατωμένο του ελέγχου.

Πέρα από τις πιο πάνω περιπτώσεις δεσμευτικότητας, η ΠΜ διαθέτει σημαντικούς βαθμούς ελευθερίας. Υπάρχουν διατάξεις της που κατ' αρχήν συνδέονται με αντίστοιχες προβλέψεις των ΓΠΣ, που όπως δείχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο για διάφορους λόγους δεν λειτουργούν δεσμευτικά. Τέτοια περίπτωση αποτελούν, επίσης, οι λοιποί (πλην του ΣΔ) όροι και περιορισμοί δόμησης, που συνήθως στα ΓΠΣ δεν προδιαγράφονται επαρκώς. Η ΠΜ έχει, έτσι, περιθώριο να καθορίσει παραμέτρους της

δόμησης όπως η αρτιότητα, το μέγιστο ύψος, η ύπαρξη προκηπίου κ.λπ., ακόμη και κατά παρέκκλιση της γενικής νομοθεσίας (ΓΟΚ).

Ακόμη μεγαλύτερη ελευθερία διαθέτει η ΠΜ ως προς τους κοινόχρηστους χώρους. Στο ΓΠΣ, οι κοινόχρηστοι χώροι έχουν προσδιοριστεί μόνο ενδεικτικά, όσον αφορά τη συνολική έκτασή τους και την ποσοστιαία συμμετοχή τους σε κάθε πολεοδομική ενότητα, ενώ ορισμένοι από αυτούς (πχ. βασικοί οδικοί άξονες, μεγάλες πλατείες ή χώροι πρασίνου) προσδιορίζονται και χωροθετικά. Ο βαθμός χωροθετικής ακρίβειας εξαρτάται από τις προβλέψεις του συγκεκριμένου ΓΠΣ, αλλά συνήθως είναι περιορισμένος, ιδίως για τους οδικούς άξονες η χάραξη των οποίων τείνει να είναι ενδεικτική ή έστω τοπολογικής ακρίβειας. Όσον αφορά τους κοινόχρηστους χώρους τη θέση των οποίων υποδεικνύει το ΓΠΣ, η χωροθετική ακρίβεια εξαρτάται και πάλι από το συγκεκριμένο ΓΠΣ: μπορεί να είναι ενδεικτική (πχ. απεικόνιση με συμβολισμό), κατά προσέγγιση, ή πλήρης (κτηματολογική). Στην πράξη, οι αντικειμενικές τεχνικές δυσκολίες που έχουν αναλυθεί πιο πάνω (έλλειψη κτηματολογίου, έλλειψη γνώσης της «απόδοσης» της εισφοράς σε γη, δυσκολία ακριβούς χωροθέτησης σε χάρτες με σχετικά μικρή κλίμακα όπως αυτοί του ΓΠΣ-συνήθως 1:25.000 και 1:10.000) οδηγούν τα ΓΠΣ στην αποφυγή χωροθετήσεων κτηματολογικής ακρίβειας (που δεσμεύουν πλήρως τον υποκείμενο σχεδιασμό) με εξαίρεση προϋπάρχοντα στοιχεία της πολεοδομικής οργάνωσης που διατηρούνται. Τα περιθώρια επιλογών ουσίας που έχουν οι ΠΜ ως προς τους κοινόχρηστους χώρους δεν περιορίζονται, όμως, μόνο σε αυτά που απορρέουν από τα πιο πάνω δεδομένα. Οι ΠΜ έχουν, έτσι, πλήρη αρμοδιότητα, στα εξής θέματα:

Γενική οργάνωση του οδικού δικτύου πέρα από τους βασικούς άξονες που ενδεχομένως ορίζει, όπως προαναφέρθηκε, το ΓΠΣ (ρυμοτομικό δίκτυο). Θέματα όπως η «πυκνότητα» των δρόμων, το ύψος του ρυμοτομικού σχεδίου (Ιπποδάμεια, ελεύθερο, κ.λπ.), η τήρηση ευθυγραμμιών, η ύπαρξη αδιεξόδων, η αποφυγή διάσπασης της συνέχειας των δρόμων, καθορίζονται από την ΠΜ.

Πλάτη (διατομές) και άλλα γεωμετρικά χαρακτηριστικά (π.χ. κλίσεις) των δρόμων.

Υπαρξη ή μη πλατειών και χώρων πρασίνου, και γεωμετρικά χαρακτηριστικά τους.

Πρόβλεψη χώρων στάθμευσης.

Αντίστοιχα ευρύτατα περιθώρια επιλογών υπάρχουν και για άλλες παραμέτρους της πολεοδόμησης, όπως η αρτιότητα των οικοπέδων, ή για την αποδοχή της μετατροπής οφειλόμενων εισφορών σε γη σε εισφορά σε χρήμα.

Οι δυνατότητες επιλογών των ΠΜ στα παραπάνω θέματα είναι σχεδόν απεριόριστες από θεσμική άποψη, όχι μόνο λόγω της έλλειψης δεσμευτικών διατάξεων (και συχνά και κάθε είδους κατευθύνσεων) από τα ΓΠΣ, αλλά εξαιτίας και της σχεδόν πλήρους έλλειψης γενικότερων πολεοδομικών ρυθμιστικών πλαισίων που θα οριοθετούσαν/καθοδηγούσαν τις επιλογές των ΠΜ. Δεν υπάρχουν, έτσι, ούτε μεθοδολογικοί οδηγοί που θα μπορούσαν να προσανατολίσουν τις ΠΜ[40] -πέρα από το τεύχος των Σταθεροτύπων με τις προαναφερθείσες αδυναμίες- ούτε, με λίγες εξαιρέσεις (όπως ο καθορισμός ανωτάτων ΣΔ ανά χρήση γης ή η απαγόρευση επεκτάσεων σε γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας), δεσμευτικές διατάξεις από τη γενικότερη νομοθεσία. Τέτοια κατευθυντήρια και κανονιστικά πλαίσια υπάρχουν σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, συχνά με μορφή που οριοθετεί ισχυρά τις επιλογές των πολεοδομικών σχεδίων, και αποτελούν βασική συνιστώσα του συνολικού συστήματος σχεδιασμού· η συνήθης στο διεθνή χώρο αρμοδιότητα των ΟΤΑ για τον πολεοδομικό σχεδιασμό πρέπει να θεωρείται και αξιολογείται υπό το πρίσμα της ύπαρξης αυτού του ισχυρού κανονιστικού πλαισίου (που ενισχύεται περαιτέρω από την ύπαρξη χωροταξικών σχεδίων περιφερειακού και τομεακού χαρακτήρα)[41]. Η κατάσταση αυτή συνυπάρχει με μια πολεοδομική πραγματικότητα που χαρακτηρίζεται, στην Ελλάδα, από την εκτεταμένη αυθαίρετη δόμηση αλλά και από τα ευρύτατα περιθώρια νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης, που έχουν ως συνέπεια ότι οι επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων γίνονται συνήθως σε περιοχές με ήδη υπάρχουσα δόμηση, συχνά πυκνή, και πάντα άναρχη. Αν προστεθούν παράμετροι όπως η υποχρηματοδότηση της εφαρμογής πολεοδομικού σχεδιασμού, το εξαιρετικά μεγάλο κοινωνικό και εκλογικό βάρος του εκτεταμένου στρώματος των μικροϊδιοκτητών γης, η πελατειακή δόμηση του πολιτικού συστήματος (η αποκέντρωση και η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τα τελευταία 15-20 χρόνια δεν έθιξαν αλλά αντίθετα ενίσχυσαν αυτό το φαινόμενο[42]), και οι πολλαπλές αδυναμίες της διοίκησης (τεχνικές και άλλες, συμπεριλαμβανόμενης της αδιαφάνειας...[43]), γίνεται σαφές ότι οι πολεοδομικές μελέτες συντάσσονται μέσα σε ένα πλαίσιο πολλαπλών πιέσεων, που οδηγούν στην αποφυγή ουσιαστικών παρεμβάσεων, σε επιλογές κατώτατου κοινού παρονομαστή, και, τελικά, σε έναν πολεοδομικό χώρο πολύ χαμηλής ποιότητας, τόσο από λειτουργική όσο και από αισθητική άποψη[44] (Οικονόμου 2004).

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω, οι επιλογές της ΠΜ είναι είτε άμεσες εφαρμόσιμες χωρίς περαιτέρω σχεδιασμό είτε πλήρως δεσμευτικές της επόμενης βαθμίδας σχεδιασμού, της πράξης εφαρμογής (βλ. παρακάτω). Πρέπει να είναι σαφές, έτσι, ότι όταν οι επιλογές των ΠΜ είναι προβληματικές -κάτι στο οποίο συμβάλλουν τα αναφερόμενα πιο πάνω- δεν είναι δυνατή η «ανάταξη» τους σε επόμενο στάδιο.

Οι παρατηρήσεις που προηγήθηκαν οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, *υπό τις παρούσες συνθήκες*, η νομολογία του ΣτΕ σύμφωνα με την οποία οι ΠΜ πρέπει να εγκρίνονται με προεδρικό διάταγμα (Απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 3661/2005), ανεξάρτητα από τη νομική πτυχή του ζητήματος, αποτελεί σε κάποιο βαθμό δικλείδα ασφαλείας για την αποφυγή καταχρήσεων των ευρύτατων διακριτικών περιθωρίων που έχουν σήμερα οι ΠΜ για τη διαμόρφωση του χαρακτήρα του πολεοδομικού χώρου, αλλά και για την πιστοποίηση του βαθμού συμμόρφωσης της ΠΜ με τις δεσμευτικές διατάξεις των ΓΠΣ. Ακόμη και έτσι, πάντως, πρέπει να είναι σαφές ότι οι παρενέργειες του υφιστάμενου συνολικού συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού και πολεοδομικής πολιτικής δεν είναι δυνατόν να αποφευχθούν πλήρως μόνο με αυτόν τον τρόπο, που άλλωστε ενέχει και αυτός σε δυσλειτουργίες, λόγω του εξαιρετικά μεγάλου φόρτου που συνεπάγεται για τις κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ αλλά και για το ίδιο το ΣτΕ. Κατά την άποψή μου, αυτό που απαιτείται είναι μια ριζική αναθεώρηση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού, αλλά και άλλων συνιστωσών της χωρικής πολιτικής που επηρεάζουν το τελευταίο καθοριστικά, η οποία θα οδηγήσει σε μια πιο ορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται στο σχεδιασμό παρέχοντας ταυτόχρονα και εχέγγυα καλύτερων αποτελεσμάτων[45].

Η πράξη εφαρμογής, η τέταρτη βαθμίδα πολεοδομικού σχεδιασμού, περιλαμβάνει δύο κατηγορίες ρυθμίσεων. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει εκείνες που δεσμεύονται ισχυρά από τις ομόλογες διατάξεις της ΠΜ, όπως η θέση των οικοδομικών τετραγώνων, οι ρυμοτομικές και οικοδομικές γραμμές, και οι κοινόχρηστοι και οι κοινωφελείς χώροι. Ως προς τις ρυθμίσεις αυτές, η πράξη εφαρμογής μπορεί να επιφέρει μόνο πολύ μικρές τροποποιήσεις για καθαρά τεχνικούς λόγους[46]. Ωστόσο, για το βαθμό κατά τον οποίο οι πραγματικές πράξεις εφαρμογής ανταποκρίνονται στην υποχρέωση αυτή, ισχύουν οι επιφυλάξεις που διατυπώνονται πιο πάνω για την αντίστοιχη υποχρέωση των ΠΜ. Πέρα από το ζήτημα αυτό, όμως, πρέπει να υπογραμμιστεί μια θεμελιώδης διαφοροποίηση μεταξύ των πιο πάνω ρυθμίσεων όσον

αφορά τις επιπτώσεις που έχουν μετά την έγκριση της πράξης εφαρμογής. Οι ρυθμίσεις που συνδέονται με τα οικοδομικά τετράγωνα είναι δεσμευτικές και άμεσα εφαρμόσιμες, όπως ιδίως στην περίπτωση της έκδοσης οικοδομικών αδειών. Οι ρυθμίσεις που αφορούν τους κοινωφελείς και κοινόχρηστους χώρους είναι από νομική άποψη δεσμευτικές όσον αφορά τη χρήση του εδάφους, αλλά αυτό δεν εξασφαλίζει την πραγματοποίησή τους. Για να συμβεί αυτό, πρέπει να μεσολαβήσουν και άλλα βήματα. Ως προς τους κοινόχρηστους χώρους, ειδικότερα, η έγκριση της πράξης εφαρμογής ισοδυναμεί με κήρυξη απαλλοτρίωσης (στην περίπτωση κατά την οποία οι χώροι αυτοί χωροθετούνται σε ιδιωτικές ιδιοκτησίες, όπως συμβαίνει στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων). Η απαλλοτρίωση συντελείται, όμως, μόνο εφόσον και όταν καταβληθεί η σχετική αποζημίωση από τον ΟΤΑ στον ιδιοκτήτη της γης. Η καταβολή αυτή δεν συμβαίνει αυτόματα, και συχνά παρατηρούνται καθυστερήσεις, μικρότερες έως πολύ μεγάλες (κάτι που θέτει το ζήτημα της προστασίας της ιδιοκτησίας) αλλά ενίοτε και ακυρώσεις του χαρακτηρισμού χώρων λόγω μη έγκαιρης καταβολής της αποζημίωσης[47]. Με άλλα λόγια, παρά την ισχυρή δεσμευτικότητα της πράξης εφαρμογής (και της υπερκείμενης ΠΜ) όσον αφορά τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, η υλοποίηση των επιλογών του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι δεδομένη. Ακόμη όμως και αν συντελεστεί η απαλλοτρίωση, υπάρχουν δυσκολίες. Στην περίπτωση των κοινόχρηστων χώρων αυτές συνδέονται κυρίως με μειωμένη λειτουργικότητα, λόγω μη διάθεσης των απαιτούμενων χρηματικών πόρων για τις αναγκαίες διαμορφώσεις και τα συναφή τεχνικά έργα.

Στην περίπτωση των κοινωφελών εγκαταστάσεων οι δυσκολίες είναι πολύ μεγαλύτερες. Η κήρυξη της απαλλοτρίωσης δεν γίνεται αυτόματα με την έγκριση της πράξης εφαρμογής, αλλά αυτή πρέπει να κινηθεί από τους αρμόδιους τομεακούς φορείς, χωρίς ο πολεοδομικός σχεδιασμός να μπορεί να επιβάλλει στους τελευταίους την ενεργοποίησή τους (βλ. παραπάνω το σχετικό σχολιασμό). Η διάσταση μεταξύ προβλέψεων της πράξης εφαρμογής και της πολεοδομικής πραγματικότητας, όσον αφορά δύο κρίσιμες παραμέτρους της οργάνωσης του χώρου και της ποιότητας ζωής, είναι συνεπώς δυνητικά -και συχνά πρακτικά- μεγάλη.

Η δεύτερη κατηγορία ρυθμίσεων που περιλαμβάνει η πράξη εφαρμογής καλύπτει αυτές που είτε δεν συνδέονται με υπερκείμενο σχέδιο (ΠΜ) αλλά εμφανίζονται ως αντικείμενο σχεδιασμού για πρώτη φορά στην πράξη εφαρμογής (εισφορές σε χρήμα) είτε αποτελούν κατά κύριο λόγο αρμοδιότητα της πράξης εφαρμογής αν και υπάρχουν

κατευθύνσεις ενδεικτικού κατά βάση χαρακτήρα από την ΠΜ. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκει ένα σύνολο συγγενών ρυθμίσεων που συνδέονται με τις ιδιοκτησίες και περιλαμβάνουν το οριστικό ύψος της εισφοράς γης, τα ρυμοτομούμενα τμήματα προς απαλλοτρίωση, και τη θέση, τα όρια και το τελικό μέγεθος των οικοπέδων. Οι ρυθμίσεις αυτές έχουν σημαντική επίδραση στο χαρακτήρα και τη λειτουργικότητα του πολεοδομικού χώρου, αλλά επίσης και στις αξίες γης και στην (ανα)κατανομή τους μεταξύ των επιμέρους ιδιοκτητών. Το όχι ασήμαντο εύρος των περιθωρίων επιλογών που έχει η πράξη εφαρμογής ως προς αυτά τα θέματα συνδέεται με την έλλειψη κτηματολογίου και με το συνακόλουθο γεγονός ότι μόνο κατά την πράξη εφαρμογής, η οποία συντάσσεται σε οριστικά τοπικά κτηματολογικά διαγράμματα, υπάρχει επαρκώς σαφής και ακριβής εικόνα για τη χωρική διάρθρωση των ιδιοκτησιών. Πρόκειται κατ' αρχάς για συνέπεια ενός τεχνικού παράγοντα που όμως, λαμβανομένου υπόψη του μείζονος ρόλου της έγγιας ιδιοκτησίας στην ελληνική κοινωνία και οικονομία, προσδίδει στην πράξη εφαρμογής ρόλο, η σημασία του οποίου είναι σαφώς μεγαλύτερη από αυτόν ο οποίος απορρέει από την τυπική θέση της στο σύστημα των πολεοδομικών σχεδίων στην Ελλάδα.

V. Σύνοψη συμπερασμάτων

Συνοψίζοντας τα συμπεράσματα του παρόντος άρθρου, διαπιστώνονται τα εξής:

Με δύο επίπεδα και τέσσερις βαθμίδες το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού είναι πολύ πολύπλοκο, χρονοβόρο και με πολύ μειωμένα αντανακλαστικά. Αδυναμία ανταπόκρισης σε όλο και πιο γρήγορα εξελισσόμενες ανάγκες.

Σήμερα, και για αρκετά χρόνια στο μέλλον, τόσο το σύστημα σχεδίων του ν. 1337/1983 όσο και αυτό του ν. 2508 θα συνυπάρχουν, και θα καλύπτουν σημαντικά ποσοστά του πολεοδομικού χώρου στην Ελλάδα.

Η σχέση των ρυθμιστικών σχεδίων με τα σχέδια της δεύτερης βαθμίδας σχεδιασμού (ΓΠΣ και ΖΟΕ του ν. 1337/1983, ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508), και ειδικότερα η

δεσμευτικότητα των πρώτων, δεν έχει αποσαφηνιστεί επαρκώς νομοθετικά. Ωστόσο, η νομολογία τείνει να θεωρεί ότι τα υποκείμενα σχέδια δεν πρέπει να έρχονται σε αντίθεση με τα (υφιστάμενα σήμερα, τουλάχιστον) δύο μητροπολιτικά ρυθμιστικά σχέδια.

Η δεσμευτικότητα των σχεδίων δεύτερης βαθμίδας δεν είναι ομοιογενής. Πρώτον, υπάρχουν διατάξεις κανονιστικές και άμεσα εφαρμόσιμες χωρίς περαιτέρω σχεδιασμό, κάτι που σημαίνει ότι τα σχέδια αυτά είναι, ως προς ορισμένα ζητήματα, και καταληκτικά της όλης διαδικασίας σχεδιασμού. Δεύτερον, όσον αφορά τη σχέση των σχεδίων αυτών με την πολεοδομική μελέτη (τρίτη βαθμίδα σχεδιασμού) υπάρχουν ένα ευρύ φάσμα δεσμευτικότητας αλλά και «εξασφαλισμένης» τελικής εφαρμογής, από την πλήρη δεσμευτικότητα μέχρι τον απλό ενδεικτικό χαρακτήρα. Τρίτον, υπάρχουν διατάξεις που αφορούν όχι τον (υποκείμενο) πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά μορφές σχεδιασμού-προγραμματισμού που έπονται του ΓΠΣ χωρίς να υπάρχει, όμως, κάποια ιεραρχική σχέση. Οι διατάξεις αυτές έχουν σαφώς μειωμένη εφαρμοσιμότητα. Η εικόνα συνεπώς είναι πολύπλοκη, και δεν μπορεί να προσεγγιστεί μόνο υπό το πρίσμα της γενικής νομοθετικής πρόβλεψης περί εναρμονισμού της ΠΜ προς τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ.

Αντίστοιχα πολύπλοκο είναι το ζήτημα των βαθμών ελευθερίας, καθώς και της δεσμευτικότητας της πολεοδομικής μελέτης. Πέρα από την επεξεργασία κατευθύνσεων από τη δεύτερη βαθμίδα (με διαφορετικές εκδοχές δέσμευσης από αυτήν), υπάρχουν θέματα σημαντικά για την πολεοδομική οργάνωση που ρυθμίζονται αυτοτελώς (δηλαδή χωρίς υπερκείμενη κατεύθυνση ή, τουλάχιστον, χωρίς υπερκείμενη δεσμευτική κατεύθυνση) από την πολεοδομική μελέτη. Όσον αφορά τη σχέση της τελευταίας με την πράξη εφαρμογής (τέταρτη βαθμίδα σχεδιασμού), ως προς ορισμένα θέματα είναι ισχυρά δεσμευτική, αλλά παράλληλα η πράξη εφαρμογής ρυθμίζει αυτοτελώς ορισμένα σημαντικά θέματα, συνδεδεμένα ιδίως με την αξιοποίηση της ιδιωτικής έγχειας ιδιοκτησίας. Παραμένουν, εξάλλου, ορισμένα σημαντικά ζητήματα για την πολεοδομική οργάνωση η αποτελεσματική ρύθμιση των οποίων δεν είναι εξασφαλισμένη, ακόμη και μετά την «ολοκλήρωση» και των τεσσάρων βαθμίδων του σχεδιασμού.

Τέλος, πέρα από τις «εσωτερικές» αδυναμίες που παρουσιάζει το σύστημα των πολεοδομικών σχεδίων καθεαυτό, πολύ σημαντικά προβλήματα παρατηρούνται στο

ευρύτερο περιβάλλον των σχεδίων, δηλαδή στη γενικότερη πολεοδομική πολιτική, αλλά και στη σχέση της τελευταίας με τις άλλες χωρικές πολιτικές.

Το άρθρο αυτό αποτελεί περαιτέρω επεξεργασία ομώνυμης εισήγησης στο «Σεμινάριο επιμόρφωσης Δικαστών Διοικητικής Κατεύθυνσης» που οργανώθηκε από την Εθνική Σχολή Δικαστών και πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη τον Ιούνιο 2007.

Βιβλιογραφία

Camagni R, Gibeli M.-C. 1997 *Développement urbain durable* Datar/L'aube, Paris

Cullingworth B. 2000 *Planning in the USA*, Routledge, New York

Economou D. 1997 "The Planning system and Rural Land Use Control in Greece. A European Perspective ". *European Planning Studies*, Vol. 5, No. 4: 461-476

Economou D., H. Coccossis, G. Petrakos 2005 «The ESDP Relevance to a Distant Partner: Greece”, in *European Planning Studies* Vol. 13, No. 2, March 2005: 254-264

Economou D., H. Coccossis, A. Deffner 2005 «Athens, a capital city under the shadow of the state”, in F. Hendriks, V. van Stipdonk, P. Tops *Urban-Regional Governance in the European Union*. Elsevier Overheid, The Hague: 83-100

European Commission 1997 *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. OOEPEC, Luxembourg

Giannakourou G. 2005, "Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change" *European Planning Studies* Vol. 13, No. 2, March 2005: 311-331

Hall P. 2002 *Urban and Regional Planning 4th Edition* Routledge, New York

Hanson A. H., Walles M. 1988 *Governing Britain*. Fontana Press, London

Hendriks F., van Stipdonk V., Tops P. 2005 *Urban-regional governance in the European Union*. Elsevier Overheid, The Hague

Holstila E. 2007 "Finland: Towards Urban Innovation Policy", in Berg, L. van den, Braun E., Meer, J. van den *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*: 125-144

Knapp W. and Schmitt P. "Re-structuring Competitive Metropolitan Regions in North-west Europe: On Territory and Governance", *European Journal of Spatial Development*, Oct 2003-no 6

Larsson G. 2006 *Spatial Planning Systems in Western Europe*. IOS Press, Amsterdam

Mény Y., Knapp A. 1998 *Government and Politics in Western Europe*. Oxford University Press, New York

Γιαννακούρου Γ., 2007 «Χωροταξικός σχεδιασμός-Σχέση με πολεοδομικό σχεδιασμό», Εισήγηση στο «Σεμινάριο επιμόρφωσης Δικαστών Διοικητικής Κατεύθυνσης», Εθνική Σχολή Δικαστών, Θεσσαλονίκη Ιούνιος 2007

Γιαννακούρου Γ., Τροβά Ε. 2001 *Ολυμπιακοί αγώνες και δίκαιο*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, Αθήνα

Λιάκουρας Χρ. 1999 «Σχόλιο στην Απόφαση ΣτΕ (Τμήμα Ε') 1027/1999», *Νόμος και Φύση*, 2/99: 486-496

Ζύγουρα Ο. 1994 «Επισκόπηση νομολογίας ΣτΕ επί θεμάτων χωροταξίας-πολεοδομίας», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1: 231-286

ΚΕΔΚΕ 2005 *Πρακτικά διημερίδας «ΠΟΛΙΣ»*, Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2005

Μακρής Δ. 1998 «Σχόλιο στην Απόφαση ΣτΕ (Τμήμα Ε') 4209/1997», *Νόμος και Φύση* 1/98: 157-163

Μαρμαράς Β. 1981 Μορφές Οικιστικής Ανάπτυξης. Έργο 80Μ02. ΔΕΠΟΣ, Αθήνα

Μενουδάκος Κ. 2000 «Σχόλιο στο ΠΕ ΣτΕ (Ολομέλεια) 187/2000», *Νόμος και Φύση* 1-2/00: 124-138

Μενουδάκος Κ. 2005 «Η απαίτηση του γενικού σχεδιασμού και της συνολικής εκτίμησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», *Νόμος και Φύση*, Απρίλιος 2005

Μπεριάτος Η., Οικονόμου Δ., Πυργιώτης Γ. (επ.) 2001. Μελέτη-έρευνα πολιτικής γης στην Ελλάδα. Δεύτερη έκθεση/Τρίτη έκθεση. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος

Οικονόμου Δ., Πετράκος Γ. 1999. «Πολιτικές αστικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης στην Ελλάδα», στο: Οικονόμου Δ., Πετράκος Γ. Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος: 413-447

Οικονόμου Δ. 1999. «Πολιτική γης και εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων», στο: Οικονόμου Δ., Πετράκος Γ. Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος: 413-447

Οικονόμου Δ. 2000α. «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 101-102, Α'-Β' 2000, σσ. 3-58

Οικονόμου Δ. 2000β «Το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας: εμπειρίες και προοπτικές», στο: Δεκαεπτά κείμενα για το σχεδιασμό, τις πόλεις και την ανάπτυξη. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος: 161-194

Οικονόμου 2002α «Εκτός σχεδίου δόμηση και πολεοδομικός-χωροταξικός σχεδιασμός», Εισήγηση στην ημερίδα «Το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης στην Ελλάδα: Νομικές και Πολεοδομικές Διαστάσεις», Συνήγορος του Πολίτη-Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Δεκέμβριος 2002

Οικονόμου Δ. 2002β «Το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειές του», *Αειχώρος*, τ.1: 116-127

Οικονόμου Δ. 2004 «Η πολεοδομική πολιτική στην Ελλάδα: Δομικά χαρακτηριστικά και σημερινές τάσεις», Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Α. Αραβαντινό: Πόλη και χώρος: από τον 20ο στον 21ο αιώνα. ΕΜΠ-ΠΘ-ΣΕΠΟΧ, Αθήνα: 371-382

Οικονόμου Δ. 2006 «Μια πρόταση για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού (αρμοδιοτήτων, σχεδίων, μηχανισμών)», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 2: 219-221

Οικονόμου (υπό έκδοση) «Συγκριτική επισκόπηση των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού στο διεθνή χώρο», *Αειχώρος*.

Παπαδοπούλου Ο. 1998 «Υπερτοπικοί πόλοι αναψυχής, αθλητισμού και πολιτιστικών λειτουργιών», *Νόμος και Φύση* 3/98: 597-618

Παπαδημητρίου Γ. 2006 «Γενική εισαγωγή στη θεματική», *Πρακτικά της ημερίδας «Πολεοδομικές αρμοδιότητες και Σύνταγμα»*, ΚΕΔΚΕ-ΤΕΕ-ΙΤΑ, Αθήνα, 7 Μαρτίου 2006

Παπαπετρόπουλος Α. 2007 «Ο θεσμός της ΖΟΕ ανάμεσα στο χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό», *Νόμος και Φύση*, Μάιος 2007

Παπακωνσταντίνου Α. 2005α, «Σχόλιο στην ΣτΕ 2980/2005, Τμ. Ε΄», *Νόμος και Φύση*, Νομολογία 2005/IV, <https://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid>

Παπακωνσταντίνου Α. 2005β, «Σχόλιο στην ΣτΕ 2390/2005, Τμ. Ε΄», *Νόμος και Φύση*, Νομολογία 2005/III, <https://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid>

Ράντος Α. 2007 «Τα καθεστώτα πολεοδομικού σχεδιασμού», Εισήγηση στο «Σεμινάριο επιμόρφωσης Δικαστών Διοικητικής Κατεύθυνσης», Εθνική Σχολή Δικαστών, Θεσσαλονίκη Ιούνιος 2007

Ρόζος Ν. 1994 *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Ρόζος Ν. 2007 «Πολοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας», *Νόμος και Φύση*, Ιούλιος 2007.

Σακελλαροπούλου Αικ., 2007 «Πολοδομικές αρμοδιότητες και Σύνταγμα», Εισήγηση στο «Σεμινάριο επιμόρφωσης Δικαστών Διοικητικής Κατεύθυνσης», Εθνική Σχολή Δικαστών, Θεσσαλονίκη Ιούνιος 2007

Συνήγορος του Πολίτη 2004 *Ετήσια Εκθεση 2003*. Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη 2005 *Ειδική Εκθεση: Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση*. ΣτΠ-Κύκλος Ποιότητας Ζωής, Αθήνα

ΥΠΟΙΟ 2007 *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*. Αθήνα

ΥΧΟΠ 1983α *Επιχείρηση Πολοδομικής Ανασυγκρότησης 1982-84-ΓΠΣ-ΖΟΕ-ΠΜΕΑ*, Αθήνα

ΥΧΟΠ 1983β *Πολοδομικά Πρότυπα-Επιχείρηση Πολοδομικής Ανασυγκρότησης 1982-84*, Αθήνα

Χαϊνταρλής Μ. «Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ (Τμήμα Ε') 1865/1994, *Νόμος και Φύση* 2/95: 480-487

Χλέπας Ν.-Κ. 1997 «Σχόλιο στο Πρακτικό επεξεργασίας 2/1996 του ΣτΕ (Τμήμα Ε')», *Νόμος και Φύση*, 1/97: 124-133

Χριστοφιλόπουλος Δ. 1997 *Πράξη Εφαρμογής Πολοδομικής Μελέτης*. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.

[1] Οι μελέτες αυτές αφορούσαν τη δημιουργία νέου πολοδομικού χώρου (επεκτάσεις). Δεν αφορούσαν το σχεδιασμό περιοχών που είχαν ήδη πολοδομηθεί.

[2] Η πράξη εφαρμογής, που καθορίζει τα τμήματα των ιδιοκτησιών που ρυμοτομούνται, τις εισφορές σε γη και συναφή ζητήματα, υπήρχε και πριν αυτόν το νόμο, αλλά εφαρμοζόταν σε μεμονωμένα οικοπέδα. Ο ν. 1337/1983 καθόρισε, για

πρώτη φορά, ότι η πράξη πρέπει να καλύπτει την έκταση μιας ολόκληρης πολεοδομικής μελέτης ή τμήμα της, και ουσιαστικά προσέδωσε στην πράξη εφαρμογής το χαρακτήρα μελέτης πολεοδομικής και όχι σημειακής κλίμακας.

[3] Ο πλήρης τίτλος τους είναι «ρυθμιστικό σχέδιο και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος». Για λόγους συντομίας θα χρησιμοποιούμε στη συνέχεια τον όρο «ρυθμιστικό σχέδιο».

[4] Η ουσιαστική ταύτιση νέου ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ προκύπτει από το γεγονός ότι ο ν. 2508/1997 δεν προβλέπει κάποια άλλη διαφοροποίηση μεταξύ τους, πλην της προαναφερθείσας που αφορά όχι το περιεχόμενο αλλά το πεδίο εφαρμογής. Επιπλέον, όμως, δεν υπάρχει διαφοροποίηση ούτε μεταξύ των προδιαγραφών τους (Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ 9572/1845/7 ΦΕΚ 209Δ/7.4.2002), αν και αυτό θα μπορούσε σε κάποιο βαθμό να συμβεί (για θέματα που δεν προσδιορίζονται λεπτομερώς στο ν. 2508). Στο πλαίσιο αυτό, η ύπαρξη δύο «διαφορετικών» σχεδίων είναι τελείως πλασματική: είτε θα έπρεπε να αποκτήσουν και το ίδιο όνομα είτε να διαφοροποιηθούν επί του περιεχομένου. Η δεύτερη εκδοχή θα ήταν πιθανώς προτιμότερη, γιατί η χρήση ενός ουσιαστικά σχεδίου, και μάλιστα όχι λεπτομερούς αλλά μερικώς στρατηγικού, όπως το δίδυμο ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, για ΟΤΑ που, στην Ελλάδα, κυμαίνονται σε ένα πληθυσμιακό φάσμα από 40 μέχρι 800.000 κατοίκους είναι προβληματική, αφού τα ζητήματα που πρέπει να ρυθμιστούν δεν είναι ανεξάρτητα από το μέγεθος της περιοχής αναφοράς. Η εμπειρία από τις πρώτες μελέτες ΣΧΟΟΑΠ που έχουν ανατεθεί και βρίσκονται σε διάφορα στάδια εκπόνησης ενισχύει αυτή την εκτίμηση. Ας σημειωθεί ότι στο διεθνή χώρο υπάρχουν συχνά διαφοροποιήσεις των σχεδίων συναρτήσει του μεγέθους των περιοχών αναφοράς. Βλ. για παράδειγμα τη διάκριση στη Γαλλία (στην οποία παρατηρείται, όπως και στην Ελλάδα, το φαινόμενο της ύπαρξης πολύ μικρών μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης) μεταξύ *plan local d'urbanisme* (PLU) και *carte communale*.

[5] Ένας παράγοντας μείωσης των βαθμίδων σχεδιασμού είναι η ύπαρξη κτηματολογίου, που καθιστά περιττή την διακριτή από το λεπτομερές πολεοδομικό σχέδιο πράξη εφαρμογής, αλλά η διεθνής τάση λιγότερων βαθμίδων δεν οφείλεται μόνο σε αυτόν τον παράγοντα. Για παράδειγμα, στη Γαλλία υπάρχουν επί δεκαετίες δύο μόνο διαδοχικά σχέδια, τα (με τη σημερινή ορολογία) [schéma de cohérence territoriale](#) (SCOT) αφενός, και [plan local d'urbanisme](#) (PLU) ή εναλλακτικά (στα μικρά χωριά) *carte communale*, αφετέρου. Στη Γερμανία υπάρχουν επίσης μόνο δύο επάλληλα σχέδια, το F-Plan (προκαταρκτικό σχέδιο χρήσεων γης) και το B-Plan (λεπτομερές σχέδιο). Στην Αγγλία προβλέπονται επίσης δύο ιεραρχημένα σχέδια, τα (επίσης με τη σημερινή ορολογία) *local development scheme* και *local development document*. Στην Ιταλία υπάρχουν το *piano regolatore generale* και στο χαμηλότερο επίπεδο, εναλλακτικά, τα *piano particolareggiato* ή *piano di lottizzazione*. Βλ. για τις διεθνείς τάσεις τα Οικονόμου (2000α) και Larsson (2006). Για

μια διεθνή συγκριτική ανάλυση των συστημάτων σχεδιασμού βλ. Οικονόμου (υπό έκδοση).

[6] Πράγματι, η κατάσταση στην πραγματικότητα είναι ακόμη πιο πολύπλοκη, δεδομένου ότι παράλληλα με το «κανονικό» (;) καθεστώς πολεοδομικού σχεδιασμού που προβλέπεται από το ν. 2508, υπάρχουν και άλλες διαδικασίες πολεοδόμησης, με διαφορετικά χαρακτηριστικά. Βλ. το τμήμα Α.1 του Χριστοφιλόπουλος (1997) και πιο πρόσφατα την εισήγηση του Α. Ράντου (2007) με τίτλο «Τα καθεστώτα πολεοδομικού σχεδιασμού» στο προαναφερθέν Σεμινάριο.

[7] Ο μέσος χρόνος, από την προκήρυξη μέχρι την έγκριση των ΠΜ φθάνει σχεδόν τα 10 έτη, ενώ για τις Πράξεις Εφαρμογής ο μέσος χρόνος έχει εκτιμηθεί σε 5 έτη, αλλά με μεγάλη διακύμανση. Αν ληφθεί υπόψη ότι ο χρόνος που απαιτείται για τα ΓΠΣ είναι της τάξης των, τουλάχιστον, 3-4 ετών, έπεται ότι για την ολοκλήρωση ενός «κύκλου» σχεδιασμού (ΓΠΣ@ΠΜ@πράξη εφαρμογής) σε μια περιοχή άνω των 15 ετών... Στην περίπτωση περιοχών για τις οποίες προβλέπεται και Ρυθμιστικό Σχέδιο, ο «κύκλος» τοποθετείται στο επίπεδο των 20+ ετών. Και οι χρόνοι αυτοί ισχύουν αν υποτεθεί ότι δεν μεσολαβούν νεκρά διαστήματα μεταξύ της έγκρισης ενός υπερκείμενου και προκήρυξης της εκπόνησης του αμέσως υποκειμένου, υπόθεση προφανώς μη ρεαλιστική. Είναι φανερό, συνεπώς, ότι τα «αντανακλαστικά» του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι εξαιρετικά αργά, και δεν μπορούν να ανταποκριθούν επαρκώς στις συνεχώς και γρήγορα μεταβαλλόμενες ανάγκες. Για το ζήτημα αυτό καθώς και για γενικότερο κριτικό σχολιασμό του υφιστάμενου συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα βλ. Οικονόμου (2000α), (2006).

[8] Το παρόν δεν καλύπτει το ζήτημα των σχέσεων του πολεοδομικού με τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό ούτε με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Σημειώνω ωστόσο τα εξής: Όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία (ν. 2742/1999) τα πολεοδομικά σχέδια όλων των ειδών «οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις» των εγκεκριμένων Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Πρόκειται για, από νομική άποψη, ισχυρή δεσμευτικότητα. Στην πράξη, ωστόσο, ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν έχει εκπληρώσει τον κατευθυντήριο ρόλο του, λόγω των σημαντικών αδυναμιών περιεχομένου των μέχρι σήμερα εγκεκριμένων χωροταξικών Πλαισίων (βλ. Οικονόμου 2002β, Γιαννακούρου 2007). Όσον αφορά τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, ενώ δεν υπάρχει σαφής θεσμική ρύθμιση της σχέσης του με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, στην πράξη έχει σημαντικές δυνατότητες επιβολής μέσω κυρίως του ελέγχου των χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Παρόλα αυτά, αυτές οι δυνατότητες αφορούν κυρίως την ενσωμάτωση στα πολεοδομικά σχέδια (ή απευθείας στον πολεοδομικό χώρο...) συγκεκριμένων έργων. Αντίθετα, δεν υπάρχει κάποιος μηχανισμός για τον εναρμονισμό των πολεοδομικών σχεδίων με τις πιο στρατηγικού χαρακτήρα επιλογές του αναπτυξιακού προγραμματισμού, όπως για παράδειγμα αυτές που αναφέρονται σε

προτεραιότητες παραγωγικών τομέων ή στην απόδοση σε ορισμένες πόλεις συγκεκριμένων αναπτυξιακών ρόλων, όπως πχ. μέσω της κατηγοριοποίησης των αστικών κέντρων που προβλέπει το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 (ΥΠΟΙΟ 2007: 79 κε.).

[9] Τα στοιχεία για τις θεσμοθετημένες ΠΜ και ΓΠΣ προέρχονται από το ΚΕΔΚΕ (2005). Τα υπόλοιπα στοιχεία προέρχονται από πρωτογενή έρευνα (ΦΕΚ για τα θεσμοθετημένα σχέδια, βάση δεδομένων του ΤΕΕ για τα υπό εκπόνηση) του συγγραφέα, στο πλαίσιο του Εργαστηρίου Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Η ακρίβεια των παρατιθέμενων στοιχείων δεν είναι πάντα απόλυτη, αλλά οι τάξεις μεγέθους ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα.

[10] Δεν υπάρχουν επίσημα και ακριβή στοιχεία για το σημερινό ποσοστό κάλυψης των εκτός σχεδίου περιοχών με σχέδια χρήσης γης. Σύμφωνα με προσεγγιστικούς υπολογισμούς, ο εκτός σχεδίων πόλεων και ορίων οικισμών χώρος καλύπτει περίπου το 95% της ελληνικής επικράτειας. Στο εσωτερικό του χώρου αυτού, το 67% του εκτός σχεδίου χώρου υπάγεται στο καθεστώς της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης, 6% διαθέτει εγκεκριμένα σχέδια χρήσεων γης διαφόρων τύπων, 5% διαθέτει ειδικούς όρους δόμησης (διαφορετικούς από αυτούς της γενικής νομοθεσίας) αλλά όχι χρήσεις γης, και 22% υπάγεται σε ειδικά καθεστώτα (κυρίως, δασικές εκτάσεις και αρχαιολογικοί χώροι). Οι υπολογισμοί αυτοί είναι προσεγγιστικοί, και έχουν γίνει στο πλαίσιο εσωτερικού ερευνητικού προγράμματος του Εργαστηρίου Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας (Οικονόμου 2002α).

[11] Για μια ανάλυση του περιεχομένου και του χαρακτήρα του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, βλ. Οικονόμου 2000β) (παρόμοια αν και όχι πλήρως ταυτόσημα χαρακτηριστικά έχει και το Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης). Το περιεχόμενο των υπό εκπόνηση ρυθμιστικών σχεδίων των μεσαίων πόλεων που προβλέπονται από το ν. 2508/1997 ελάχιστα προσδιορίζεται στον τελευταίο, με εξαίρεση έναν πολύ γενικό ορισμό και την πρόβλεψη ότι οι διατάξεις στο ν. 1515/1985 (ΡΣΑ) «για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων με προεδρικά διατάγματα ή αποφάσεις εφαρμόζονται και για τα ρυθμιστικά σχέδια του παρόντος». Το περιεχόμενο των σχεδίων αυτών μπορεί να προσεγγιστεί, κυρίως, μέσω των προδιαγραφών τους (Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ 44357/ΦΕΚ 1502Β/1.11.2005), που πάντως εστιάζονται στο αναλυτικό τμήμα των ΡΣ και ελάχιστα αποσαφηνίζουν το «προτασιακό» σκέλος τους. Πάντως, είναι φανερό ότι πρόκειται για σχέδια διαφορετικού τύπου από τα δύο «μητροπολιτικά» ρυθμιστικά, με έμφαση στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης, λιγότερο στρατηγικά και διαγραμματικά, και με αρκετή συγγένεια με ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ διαδημοτικού χαρακτήρα, αν εξαιρεθούν οι άμεσα κανονιστικές διατάξεις των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (βλ. σχετικά πιο κάτω στο παρόν άρθρο).

[12] Στην πρώτη περίπτωση ανήκουν, π.χ., η Αγγλία, η Γαλλία και το Βέλγιο. Στην ευρύτερη περιοχή του Παρισιού υπάρχει το *Schéma régional de développement et de planification urbaine* της περιφέρειας Ile-de-France, που αποτελεί προσαρμογή των αντίστοιχων χωροταξικών σχεδίων που προβλέπονται και για τις υπόλοιπες γαλλικές περιφέρειες· ο σχεδιασμός της ευρύτερης μητροπολιτικής περιοχής του Λονδίνου γίνεται μέσω της εξομοίωσης της τελευταίας με περιφέρεια, και κατάλληλης προσαρμογής του σχεδίου που προβλέπεται κανονικά για τις υπόλοιπες περιφέρειες (*Regional spatial strategy* για αυτές, *Spatial development strategy* για το Λονδίνο)· στο Βέλγιο, το περιφερειακό σχέδιο που προβλέπεται για τις υπόλοιπες περιφέρειες (*Spatial structure plan* στη Φλαμανδία, *Schéma de développement de l' espace* στη Βαλλωνία) παίρνει τη μορφή του *Plan de développement* των Βρυξελλών. Σε άλλες χώρες, όπως π.χ. στην Ισπανία, την Τσεχία, τη Φινλανδία, τη Γερμανία και την Ολλανδία, το υψηλότερης βαθμίδας πολεοδομικό σχέδιο αναπροσαρμόζεται, κυρίως μέσω της γεωγραφικής διεύρυνσης (διαδημοτικός χαρακτήρας) για να καλύψει τις απαιτήσεις σχεδιασμού μητροπολιτικών περιοχών. Για παράδειγμα, το *Plan General Metropolitano* της Βαρκελώνης είναι ίδιο σχέδιο με το *Plan General* των άλλων ισπανικών πόλεων, καλύπτοντας απλώς μεγαλύτερη γεωγραφική κλίμακα, και το ίδιο ισχύει για το *Master plan* της Πράγας ή για το *Σχέδιο Χρήσεων Γης και Τοπίου* της μητροπολιτικής περιοχής Frankfurt/Rhein Main Βλ. σχετικά Οικονόμου (υπό έκδοση).

[13] Μεταξύ των οποίων η εξαιρετική πολιτικο-εκλογική ισχύ του εξαιρετικά εκτεταμένου στρώματος των μικρο-ιδιοκτητών γης και η πελατειακή δόμηση του πολιτικού συστήματος, βλ. Οικονόμου (2004).

[14] Ενδεικτικά: Για τη σχέση ΡΣ-ΓΠΣ, βλ. απόφαση ΣτΕ 1027/1999 με την οποία ακυρώθηκε επέκταση του ισχύοντος ΓΠΣ του Δ. Αμαρουσίου ως ερχόμενη σε αντίθεση με το ΡΣΑ (Λιάκουρας 1999, Μενουδάκος 2005: 12-13), απόφαση ΣτΕ 2675/2001 με την οποία ακυρώθηκε η ένταξη σε ΓΠΣ (Δ. Παλλήνης) έκτασης (κτήματος Καμπά) με χρήση γης το πολεοδομικό κέντρο, ως ερχόμενη σε αντίθεση με το ΡΣΑ (Μενουδάκος 2005: 13), και απόφαση ΣτΕ 288/2003, στην οποία η αντίθεση προς το ΡΣΘ αποτελεί το κύριο επιχείρημα βάσει του οποίου κρίθηκε μη νόμιμη πράξη τροποποίησης (αλλαγή χρήσεων γης) του ΓΠΣ (Μενουδάκος 2005: 13). Για τη σχέση ΡΣ-ΠΜ, βλ. ΠΕ 2/1996 ΣτΕ (Τμήμα Ε΄) με το οποίο κρίθηκε μη σύννομη ΠΜ στο Δ. Αμαρουσίου που ερχόταν σε αντίθεση με το ΡΣΑ (Χλέπας 1997: 127). Περιπτώσεις που αφορούν τη σχέση ΡΣ με άλλα σχεδιαστικά εργαλεία είναι, ενδεικτικά, οι εξής: Αίτηση ακύρωσης ΠΔ με το οποίο καθορίστηκαν ζώνες χρήσεων γης για την προστασία της Πεντέλης, με επιχείρημα την παραβίαση της αρχής της ισότητας και του άρθρου 27 του Συντάγματος, απορρίφθηκε με την απόφαση ΣτΕ (Τμήμα Ε΄) 81/1993 με το σκεπτικό ότι το εν λόγω ΠΔ είχε εκδοθεί σε εκτέλεση του ΡΣΑ (Ζύγουρα 1994: 264 κε.)· διατάξεις του ΠΔ 84/84 που έρχονταν σε αντίθεση με το ΡΣΑ κρίθηκαν ως μη εφαρμοστέες, με την απόφαση ΣτΕ (Τμήμα Ε΄) 4209/1997 (σημειώνεται ότι η απόφαση

αυτή διαφοροποιείται από προηγούμενη νομολογία, σύμφωνα με την οποία γινόταν δεκτή παράλληλη εφαρμογή του πιο πάνω ΠΔ και του ΡΣΑ) (Μακρής 1998: 162-163)· σχέδιο ΠΔ για την οριοθέτηση του Εθνικού Πάρκου Σχοινιά, κρίθηκε σύνομο, μεταξύ άλλων λόγω της συμβατότητάς του με το ΡΣΑ, όπως αυτό είχε τροποποιηθεί με το ν. 2730/1999 (Μενουδάκος 2000)· σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ Ολομ. 2403/1997, κρίθηκε ότι νομίμως με Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ ανακλήθηκε άδεια λειτουργίας καζίνο στο Φλοίσβο, λόγω αντίθεσής της με χρήσεις γης καθοριζόμενες από το ΡΣΑ (βλ. σχετικά και Παπαδοπούλου 1998)· ακύρωση ως μη νόμιμης πράξης έγκρισης τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου σε περιοχή του Δήμου Παιανίας για την εκτέλεση στεγαστικού προγράμματος του ΟΕΚ ως ερχόμενης σε αντίθεση με το ΡΣΑ (Μενουδάκος 2005: 12).

[15] Για τα χαρακτηριστικά του ν. 2730/1999 όσον αφορά τις τροποποιήσεις που αποφέρει στο ΡΣΑ και τη σχετική τεκμηρίωση, βλ. Γιαννακούρου-Τροβά (2001: 153 κε.). Είναι γνωστό ότι ο Οργανισμός Αθήνας προωθεί από τα τέλη της δεκαετίας του '90 μια μείζονα αναθεώρηση του ΡΣΑ, γνωστή ως «επικαιροποίηση», αλλά το νέο σχέδιο δεν έχει δημοσιοποιηθεί (και προφανώς θεσμοθετηθεί) μέχρι σήμερα. Για μια κριτική ανάλυση του ΡΣΑ και της ανάγκης επικαιροποίησής του βλ. Οικονόμου (2000β) και Economou et al. (2005).

[16] Για την ακρίβεια, αυτή είναι η περίπτωση των λεγόμενων «περιαστικών» ΖΟΕ. Ο ν. 1337/1983 έδινε και τη δυνατότητα έγκρισης σε περιοχές εκτός σχεδίου αυτοτελών ΖΟΕ (μη συνδεόμενων με κάποιο ΓΠΣ), γνωστών ως «αγροτικών» ΖΟΕ. Στο παρόν λαμβάνουμε υπόψη τις περιαστικές ΖΟΕ (και οι αγροτικές, πάντως, είχαν ακριβώς τα ίδια χαρακτηριστικά από άποψη περιεχομένου και ρυθμιστικών δυνατοτήτων).

[17] Μια από τις δυσμενείς συνέπειες αυτής της κατάστασης είναι η διαιώνιση του καθεστώτος της εκτός σχεδίου δόμησης με βάση τη σχετική γενική νομοθεσία. Για τις καταστροφικές συνέπειες του καθεστώτος αυτού, βλ. Οικονόμου (2002α) και (2004).

[18] Η διάταξη του ν. 2508/1997 σύμφωνα με την οποία τροποποίηση από (νέο) ΓΠΣ ρυθμίσεων υφιστάμενης ΖΟΕ επιτρέπεται μόνο για μεγαλύτερη προστασία της περιοχής δεν μπορεί να θεωρηθεί ως προσδιοριστική ειδικής σχέσης μεταξύ των δύο αυτών σχεδίων, αλλά μάλλον ως συνέπεια του γενικότερου χαρακτήρα των ρυθμίσεων της ΖΟΕ, που στη συγκεκριμένη περίπτωση επηρεάζουν το ΓΠΣ. Αντίστοιχοι περιορισμοί για το ΓΠΣ υπάρχουν, έτσι, και για την παρέμβασή του σε περιοχές με άλλα ειδικά καθεστώτα προστασίας (πχ. δασικές περιοχές, αρχαιολογικούς χώρους), ενώ αντίστοιχα οι ρυθμίσεις της ΖΟΕ συνεπάγονται περιορισμούς και για άλλα από το ΓΠΣ σχέδια ή διαδικασίες (π.χ. έγκριση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου).

[19] Για το χαρακτήρα των διατάξεων των ΖΟΕ, βλ. και Παπαπετρόπουλος (2007, μέρος II).

[20] Αντίστοιχη πρόβλεψη υπάρχει στα δύο μητροπολιτικά ΡΣ. Το ΡΣΑ, πχ., πέρα από το σχετικό εδάφιο στο άρθρο 4 που έχει ήδη αναφερθεί πιο πάνω, περιλαμβάνει ένα ολόκληρο άρθρο (άρθρο 10) που προσδιορίζει με λεπτομέρειες τη σχετική υποχρέωση των Υπουργείων και άλλων φορέων του δημοσίου τομέα και τον τρόπο εκπλήρωσής της.

[21] Στις παρατηρήσεις που ακολουθούν για το ζήτημα της δεσμευτικότητας στις επόμενες παραγράφους χρησιμοποιώ συνοπτικά τον όρο «ΓΠΣ» χωρίς άλλο προσδιορισμό, αναφερόμενος ταυτόχρονα στα ΓΠΣ και τις ΖΟΕ του ν. 1337/1983 και στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508, με εξαίρεση περιπτώσεις όπου αναφέρεται ρητώς ότι η παρατήρηση αφορά μόνο κάποια από το σύνολο των πιο πάνω σχεδίων.

[22] Λειτουργώντας μέχρι τότε κανονιστικά ως ανώτατος ΣΔ. Εφόσον προβλέπεται από προγενέστερο σχεδιασμό ΣΔ που είναι υψηλότερος του οριζόμενου μέσου από το ΓΠΣ, ο υψηλότερος ΣΔ παύει να ισχύει, ενώ όταν προβλέπεται από το σχεδιασμό αυτό ΣΔ χαμηλότερος του οριζόμενου από το ΓΠΣ μέσου εξακολουθεί να ισχύει ο προγενέστερος.

[23] Προφανώς, ο ίδιος μέσος ΣΔ σε μια συγκεκριμένη περιοχή μπορεί να προκύψει μέσω πολλών διαφορετικών συνδυασμών επιμέρους ΣΔ (χωρίς ποτέ να γίνεται υπέρβαση του 0,8) στα υποσύνολα της περιοχής.

[24] Παραμένει, ωστόσο, η δυνατότητα του ΓΠΣ να ορίσει σε κάποια τμήματα απευθείας ειδική χρήση, οπότε η ΠΜ δεν έχει περιθώριο περαιτέρω εξειδίκευσης, αλλά μόνο αναπαραγωγής της επιλογής του ΓΠΣ.

[25] Η θέση αυτή στηρίζεται στο «γράμμα» του ν. 1337/1983. Σημειώνω, ωστόσο, ότι υπάρχουν αποφάσεις του ΣτΕ που δέχονται ότι οι χρήσεις γης που προβλέπονται από ΓΠΣ είναι δεσμευτικές για τις ΠΜ (και τις τροποποιήσεις των ρυμοτομικών σχεδίων), καθώς και για τη χορήγηση αδειών οικοδόμησης πριν από την έγκριση ΠΜ, και για τα ΓΠΣ του ν. 1337/1983. Δεν μπορώ να κρίνω τη νομική ορθότητα αυτή της άποψης. Από άποψη πολεοδομικών επιπτώσεων, πάντως, μια τέτοια ερμηνεία είναι ορθολογική και χρήσιμη. Πέρα από το ζήτημα αυτό, ιδιαίτερη σημασία έχει το κατά πόσο οι χρήσεις γης που επιβάλλονται από ένα πολεοδομικό σχέδιο σε μια περιοχή αφορούν όχι μόνο τα κτήρια που κατασκευάζονται μεταγενέστερα του σχεδίου αλλά και τα προϋφιστάμενα κτήρια. Σημειώνω ότι στη νομολογία του ΣτΕ η επικρατούσα άποψη είναι ότι η αναδρομική εφαρμογή θεσπιζόμενων χρήσεων γης με ΓΠΣ (αλλά και με ΠΜ) είναι θεμιτή αλλά πρέπει να προβλέπεται ρητώς από το σχέδιο. Υπάρχει όμως και μειοψηφική άποψη σύμφωνα με την οποία οι προβλεπόμενες νέες χρήσεις ισχύουν αυτόματα και για τα προϋφιστάμενα κτήρια, εκτός αν υπάρχει ρητή πρόβλεψη του σχεδίου για την τύχη τους (βλ. την απόφαση ΣτΕ 2390/2005, καθώς και το Παπακωνσταντίνου 2005β). Και οι δύο απόψεις, συνεπώς, δέχονται ότι είναι δυνατή η

αναδρομική ισχύς των διατάξεων για τις χρήσεις γης, και η διαφοροποίηση μεταξύ τους αφορά τον τρόπο διατύπωσης της αναδρομικότητας.

[26] Σημειώνω ότι όσον αφορά τις βιομηχανικές χρήσεις (άρθρα 5 και 6 του ΠΔ της 23.2.1987), διατάξεις του ν. 3325/25 ερμηνεύονται από τις αρμόδιες Υπηρεσίες ως συνεπαγόμενες άμεση εφαρμοσιμότητα, καθώς και δεσμευτικότητα έναντι των ΠΜ και για τα ΓΠΣ του ν. 1337/1983.

[27] Ρύθμιση που κατά την πάγια νομολογία του ΣτΕ έχει χαρακτήρα ατομικής κανονιστικής πράξης-ζήτημα που αξίζει να συζητηθεί αλλά υπερβαίνει τα όρια του παρόντος, βλ. σχετικά Παπαπετρόπουλος (2007: τμήμα II).

[28] Η διάκριση αυτή αποτυπώνεται και στις προδιαγραφές των σχεδίων. Για τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΣΠ του ν. 2508, η ποσοτική εκτίμηση των αναγκών γίνεται σε πίνακες που προδιαγράφονται στο τεύχος Πολεοδομικών Σταθεροτύπων (βλ. πιο κάτω) και ενσωματώνονται στο κεφ. Π.3 της μελέτης του ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, ενώ οι χωροθετήσεις γίνονται σε χάρτες (Π.3.1 και Π.3.3). Παρόμοια είναι η κατάσταση στα ΓΠΣ και τις ΖΟΕ του ν. 1337/1983.

[29] Διαφορετικά τίθεται το θέμα σε ήδη πολεοδομημένες περιοχές, ιδίως αυτές που έχουν προέλθει από εφαρμογή διαδικασιών του ν.δ. του 1923. Και ο μηχανισμός της αυτοαποζημίωσης, πάντως, χαρακτηρίζεται από μεγάλες αδυναμίες, κάτι που έχει ως συνέπεια τη (συχνά μεγάλη) διάσταση μεταξύ προβλεπόμενων και πραγματοποιούμενων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων.

[30] Η αδυναμία χρηματοδότησης επαρκών απαλλοτριώσεων άλλωστε υπήρξε μια από τις αιτίες της εισαγωγής του θεσμού της εισφοράς σε γη, σε αντικατάσταση της προσέγγισης του ν.δ. του 1923. Για την ελαχιστοποίηση του δημοσιονομικού κόστους ως σταθεράς της ελληνικής πολεοδομικής πολιτικής οικιστικής ανάπτυξης στο σύνολο της μεταπολεμικής περιόδου βλ. (Οικονόμου 2004).

[31] Η αντιστροφή αυτή οφείλεται σε διάφορους τεχνικούς παράγοντες. Για παράδειγμα, τα μικρά οικόπεδα οδηγούν και σε μικρά οικοδομικά τετράγωνα, και άρα σε μεγαλύτερη πυκνότητα δρόμων. Επίσης, συχνά τα μικρά οικόπεδα οδηγούν σε μεγαλύτερες πυκνότητες (μέσω της πρόβλεψης υψηλότερων ΣΔ, μικρότερων αρτιοτήτων ή/και παρεκκλίσεων), με δευτερογενή συνέπεια τις υψηλότερες ανάγκες κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων για ένα δεδομένο σταθερότυπο κατά κεφαλήν.

[32] Παρά τη «φιλολαϊκή» ρητορεία που έχει συνοδεύσει την κλιμάκωση των εισφορών σε γη, το πολεοδομικό αποτέλεσμά τους είναι, έτσι, ο οι κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες αναπαράγονται στο χώρο μέσω της παγίωσης του κοινωνικού διαχωρισμού του τελευταίου Βλ. Οικονόμου (1999, πιν. 2).

[33] Η νομολογία δέχεται ότι δεν είναι υποχρεωτικό το ΓΠΣ να περιλάβει το σύνολο των κοινωφελών εξυπηρετήσεων που μπορούν να εγκατασταθούν σε μια ρυθμιζόμενη από αυτό πολεοδομική ενότητα και ότι τέτοιες εξυπηρετήσεις είναι δυνατόν να καθοριστούν και μεταγενέστερα, με πολεοδομική μελέτη ή με πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου (βλ. απόφαση ΣτΕ, Τμήμα Ε΄ 2980/2005· υπάρχει πάντως και αντίθετη άποψη της μειοψηφίας -βλ. σχόλιο του Α. Παπακωνσταντίνου, 2005). Η διαδικασία αυτή αναφέρεται στις κοινωφελείς εξυπηρετήσεις που χωροθετούνται σε συγκεκριμένες θέσεις, και όχι την ποσοτική εκτίμηση των συνολικών αναγκών που, αντίθετα, μειώνονται στο πλαίσιο των ΠΜ.

[34] Προδιαγράφονται, επίσης, τα επιθυμητά μεγέθη για κοινόχρηστους χώρους, καθώς και οι ανάγκες σε γη για ορισμένες παραγωγικές δραστηριότητες. Επίσης, τα σταθερότυπα περιλαμβάνουν και έναν αλγόριθμο εκτίμησης της χωρητικότητας των οικισμών. Πρόκειται για ζήτημα μεγάλης σημασίας, γιατί συνδέεται με τον προσδιορισμό των αναγκών για πολεοδομικές επεκτάσεις. Η εφαρμογή του αλγόριθμου αυτού παρουσιάζει επίσης μεγάλες αδυναμίες, η ανάλυση των οποίων όμως εκφεύγει των ορίων του παροντος.

[35] Βλ. για το ζήτημα του κατακερματισμού της δημόσιας διοίκησης σε «έντονα διαχωρισμένους κόσμους» με διαμάχες και προσπάθεια διατήρησης των τομεακών αρμοδιοτήτων και προνομίων Mény et al (1998: 264 κε.).

[36] Βλ. για παράδειγμα, την περίπτωση της διαπλάτυνσης του κεντρικού δρόμου της Αράχοβας με στόχο την εξυπηρέτηση της διαμπερούς κυκλοφορίας. Η διαπλάτυνση (μέσω τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου) ακυρώθηκε, ως ερχόμενη σε αντίθεση με το εγκεκριμένο ΓΠΣ Αράχοβα, απόφαση ΣτΕ 1865/1994, βλ. Χαϊνταρλής 1995: 485).

[37] Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί εδώ ο όρος «εξειδίκευση», αλλά τον αποφεύγω για να μη δημιουργηθεί σύγχυση με τη χρήση του όρου αυτού σε αποφάσεις του ΣτΕ για να υποδηλώσει μόνο τις περαιτέρω επεξεργασίες που αποτελούν *προϋπόθεση* της εφαρμογής κάποιων ρυθμίσεων.

[38] Από μόνες τους οι άμεσα κανονιστικές διατάξεις της προηγούμενης περίπτωσης σημαίνουν ότι, με βάση το σκεπτικό του ΣτΕ για τις πολεοδομικές αρμοδιότητες που αναπτύσσεται στην απόφαση της Ολομέλειας 3661/2005 σύμφωνα με το οποίο τα πολεοδομικά σχέδια που θεσπίζουν ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πρέπει να εγκρίνονται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, θα έπρεπε να συμπεριλάβει και τα ΓΠΣ, τουλάχιστον ως προς τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις. Στην πραγματικότητα, όμως, και ως προς τις ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα του παρόντος σημείου, δηλαδή αυτές που μπορούν να εξειδικευθούν από τις ΠΜ μόνο μέσα σε απολύτως καθορισμένα πλαίσια, επίσης θα έπρεπε τα ΓΠΣ να εγκρίνονται με προεδρικό διάταγμα. Η άποψη που αναφέρεται στην προαναφερόμενη Απόφαση ότι «όλες οι

προβλέψεις του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, ακόμη και οι βασικές, μπορεί να ανατραπούν κατά την διαδικασία εγκρίσεως της Πολεοδομικής Μελέτης, με την άσκηση ενστάσεων.»», αν και εδράζεται σε αναφορά του ν. 1337/1983 (άρθρο 7 §1 δεύτερο εδάφιο), η οποία επαναλαμβάνει αντίστοιχη διάταξη του ν. 2508/1997 (άρθρο 7 §3) δεν είναι πειστική, για πολλούς λόγους. Πρώτον, η ορθότητα της σχετικής αναφοράς στο ν. 1337/1983 είναι αμφίβολη. Σε κανένα άλλο σημείο του νόμου αυτού δεν γίνεται αναφορά στο περιεχόμενο των ενστάσεων που υποβάλλονται κατά το στάδιο της ΠΜ, και άλλωστε δεν θα ήταν δυνατόν τυχόν τέτοιες ενστάσεις να αναφέρονται σε ζητήματα που έχουν καθοριστεί από το ΓΠΣ οριστικά και δεν εμπίπτουν στο νομοθετικά προσδιοριζόμενο πεδίο αρμοδιοτήτων της ΠΜ. Πέρα από την έλλειψη σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης, κάτι τέτοιο θα ήταν και τεχνικά-πολεοδομικά προβληματικό: θα σήμαινε ότι στο πλαίσιο ενός υποκειμένου σχεδίου (ΠΜ) (που απλώς εξειδικεύει μέσα σε απολύτως καθορισμένα όρια κάποιες διατάξεις υπερκειμένου εγκεκριμένου σχεδίου (ΓΠΣ), οι οποίες έχουν καθοριστεί προφανώς με βάση ανάλυση και τεκμηρίωση που δεν επαναλαμβάνονται στο υποκείμενο σχέδιο, θα γίνουν δεκτές και κριθούν ενστάσεις κατά του υπερκειμένου σχεδίου, χωρίς το όργανο εκδίκασης των ενστάσεων να έχει στη διάθεσή του τα τεχνικά και πραγματικά στοιχεία που είχαν οδηγήσει στη διαμόρφωση της επίδικης διάταξης. Επιπλέον, δημιουργούνται προφανή ερωτήματα για τις συνέπειες μιας ένστασης που θα υποβάλλονταν κατά τη διαδικασία εκπόνησης μιας ΠΜ για τα θεσπιζόμενα από το αντίστοιχο ΓΠΣ όρια της περιοχής επέκτασης του σχεδίου πόλης, ή για την καθοριζόμενη γενική χρήση γης: σε περίπτωση αποδοχής της ένστασης, θα κατέπιπτε το ΓΠΣ; αν ναι, με ποια διαδικασία; Και αν η απάντηση είναι καταφατική, αυτό θα οδηγούσε και στην εκ των υστέρων ακύρωση άλλων πράξεων (από οικοδομικές άδειες έως άλλες ΠΜ στον ίδιο οικισμό) που ενδεχομένως θα είχαν εγκριθεί στο παρελθόν με βάση το ενλόγω ΓΠΣ; Κατά την άποψή μου, μια τέτοια ερμηνεία των σχέσεων ΓΠΣ/ΠΜ είναι και νομικά και πολεοδομικά εμφανώς προβληματική. Η άποψη αυτή ενισχύεται, άλλωστε, από το ότι στην πραγματικότητα, ο ν. 2508/1997 όπως και ο ν. 1337/1983 προβλέπουν ρητώς ενστάσεις μόνο στο στάδιο της πράξης εφαρμογής, οι οποίες είναι σαφές, τόσο από τις διατυπώσεις των νόμων όσο και από το περιεχόμενο των πράξεων εφαρμογής, ότι αφορούν αποκλειστικά τα ζητήματα που ρυθμίζονται από την πράξη εφαρμογής, δηλαδή την εφαρμογή του ρυμοτομικού σχεδίου και τις συνέπειες που αυτή έχει στις ιδιοκτησίες. Στο άρθρο 16 παρ. 1 του ν. 2508, όπου γίνεται αναφορά σε ενστάσεις, αυτές αφορούν, πράγματι, ρητώς τον προσδιορισμό των εισφορών που οφείλουν οι ιδιοκτησίες. Εξίσου ρητή και σαφής είναι η αναφορά σε «ενστάσεις κατά της πράξης εφαρμογής» στο άρθρο 15 παρ. 5 δεύτερο εδάφιο του ίδιου νόμου. Άλλες περιπτώσεις ενστάσεων δεν προβλέπονται. Θα προσθέσω ότι και από τη λοιπή νομολογία του ΣτΕ δεν τίθεται, από όσο γνωρίζω, ζήτημα ανατροπής του ΓΠΣ από ενστάσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας σύνταξης της ΠΜ, ενώ αντίθετα δέχεται την πλήρη δεσμευτικότητα πολλών διατάξεων του έναντι της ΠΜ (βλ. πιο κάτω στο παρόν).

[39] Στο παρόν άρθρο αναφερόμαστε στις πολεοδομικές μελέτες που εντάσσονται σε μια συνήθη διαδικασία πολεοδομικού σχεδιασμού, εκπονούνται σε συνέχεια ενός ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, και έχουν ως αντικείμενο την πολεοδόμηση για πρώτη φορά μιας περιοχής που το ΓΠΣ έχει χαρακτηρίσει «προς πολεοδόμηση». Οι ΠΜ αυτής της κατηγορίας χαρακτηρίζονται ως «γενικές πολεοδομικές μελέτες» (Απόφ. ΥΠΕΧΩΔΕ 5731/1146 ΦΕΚ 329Δ/15.3.2000). Οι πολεοδομικές μελέτες που εκπονούνται στο πλαίσιο ιδιαίτερων διαδικασιών (ΠΕΡΠΟ, ΖΕΠ, ΖΕΑ., ανάπλασης...), οι λεγόμενες «ειδικές πολεοδομικές μελέτες», πέρα από ότι συνήθως εντάσσονται σε διαφορετικές «ακολουθίες» σχεδιασμού (δεν προϋποθέτουν πάντα ΓΠΣ) έχουν και ορισμένες ιδιαιτερότητες ως προς το περιεχόμενο, με συνέπεια να μην ισχύουν για αυτές πλήρως τα αναφερόμενα εδώ. Ιδιομορφίες, επίσης, παρουσιάζουν οι πολεοδομικές μελέτες που αφορούν τμήματα εγκεκριμένων πόλεων ή οικισμών (συνήθως έχουν ασθενέστερο ρυθμιστικό περιεχόμενο), και επίσης δεν καλύπτονται από την ανάλυση που ακολουθεί. Σημειώνεται, πάντως, ότι παρά τις ιδιομορφίες των ειδικών μελετών, οι ομοιότητες περιεχομένου που έχουν με τις γενικές μελέτες παραμένουν πολύ σημαντικές.

[40] Ορισμένα τέτοια μεθοδολογικά κείμενα είχαν συνταχθεί παλαιότερα από το ΥΧΟΠ (Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος) στο πλαίσιο της «Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης» (ΕΠΑ) και χρησιμοποιήθηκαν κατά την πρώτη «γενιά» των ΓΠΣ και ΖΟΕ. Βλ. πχ. το τεύχος οδηγιών με τίτλο «Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης 1982-84-ΓΠΣ-ΖΟΕ-ΠΜΕΑ» (ΥΧΟΠ 1983α). Τα κείμενα αυτά είχαν σημαντικές αδυναμίες, τόσο σε επίπεδο μεθοδολογίας όσο και επιλογών πολιτικής. Σήμερα, ωστόσο, δεν υπάρχουν ούτε τέτοια κείμενα, και τα πολεοδομικά σχέδια όλων των βαθμίδων εκπονούνται με πλήρη απουσία ενός πλαισίου γενικότερων κατευθύνσεων.

[41] Βλ. ενδεικτικά European Commission (1997), Larsson (2006) και για μια συγκριτική επισκόπηση Οικονόμου (υπό έκδοση).

[42] Βλ. ενδεικτικά την Ετήσια Έκθεση του 2003 του Συνηγόρου του Πολίτη (Συνήγορος του Πολίτη 2004) για τα αυξανόμενα προβλήματα κακοδιοίκησης από την αυτοδιοίκηση και ιδίως τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού, σε θέματα που συνδέονται (και) με το αστικό περιβάλλον.

[43] Βλ. την πρόσφατη έκθεση της ελληνικής κυβέρνησης προς την Ευρωπαϊκή Ένωση (συνετάχθη από το ΥΠΕΣΔΔΑ και υποβλήθηκε μαζί με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τη δημόσια διοίκηση της περιόδου 2007-2013), όπου γίνεται αναφορά σε «εκτεταμένη παρουσία φαινομένων διαφθοράς [στη δημόσια διοίκηση]... που, παρά τα θεσμικά μέτρα που καταβάλλονται, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα». Τα προβλήματα αυτά επιβεβαιώνονται και από τη χαμηλή θέση της Ελλάδας (47η συνολικά, και 22η μεταξύ των 28 κρατών-μελών και υποψηφίων μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης) στη

σχετική διεθνή κατάταξη από τη «Διεθνή Διαφάνεια». Στην Ετήσια Εκθεση 2006 του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, εξάλλου, τα φαινόμενα κακοδιοίκησης-διαφθοράς στα πολεοδομικά ζητήματα βρίσκονται πολύ υψηλά στο σχετικό κατάλογο, ιδίως όσον αφορά δήμους και νομαρχίες.

[44] Ενδεικτικά για την κατάσταση είναι τα εξής στοιχεία: Οι επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων που έγιναν σε περιοχές με έντονη αυθαίρετη δόμηση ήταν το 81,6% των συνολικών επεκτάσεων κατά την περίοδο 1983-1993 (Econoμου 1997: πίν. 1). Το μέσο ποσοστό του πρασίνου στις επεκτάσεις σε πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων είναι 10,8 μ., σύμφωνα με μια δειγματοληπτική έρευνα (στο ίδιο, πίν. 2). Το μέσο μέγεθος οικοπέδων σε περιοχές εντός σχεδίου που προέκυψαν από την ένταξη στο σχέδιο περιοχών αυθαιρέτων κινείται στο φάσμα 230-470 μ² (Μαρμαράς 1981: Πιν. 6). Για μια αποτίμηση της ποιότητας του ελληνικού πολεοδομικού χώρου βλ. Οικονόμου (2004).

[45] Βλ. σχετικά Οικονόμου (2006). Πολύ συνοπτικά, η πρόταση που διατυπώνεται περιλαμβάνει τα εξής: (α) αναθεώρηση των υφιστάμενων Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης σαφήνειας, σε συνδυασμό με την προώθηση Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για κρίσιμους τομείς (παραγωγικούς αλλά και άλλους, ιδίως των μεταφορών, της ανώτατης εκπαίδευσης και της έρευνας, και των ευαίσθητων κατηγοριών χώρων με προτεραιότητα στον παράκτιο), (β) θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου κανονιστικού πλαισίου για τα πολεοδομικά σχέδια, που θα προδιαγράφει τις τιμές κρίσιμων παραμέτρων (όπως, ενδεικτικά, ελάχιστα πλάτη δρόμων και ελάχιστα εγγυημένα ποσοστά πρασίνου και εκτατικών κοινοχρήστων χώρου) και αναθεώρηση του συστήματος των εισφορών σε γη με κατάργηση της κλιμάκωσης των ποσοστών της, (γ) μεταρρύθμιση της πολιτικής γης, με την εισαγωγή νέων εργαλείων ανταποκρινόμενων στις ιδιομορφίες του ελληνικού εγγείου παράγοντα (πχ. αντισταθμιστικούς μηχανισμούς), (δ) απλούστευση του συστήματος πολεοδομικών σχεδίων με μείωση του αριθμού των σχεδίων -σχετικές νύξεις έχουν γίνει και στο παρόν-, (ε) αναμόρφωση του χαρακτήρα του ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (ταυτόχρονα: μείωση του φάσματος των θεμάτων που περιλαμβάνει και εστίαση στις κρίσιμες παραμέτρους της πολεοδομικής οργάνωσης, μείωση του αριθμού τέτοιων σχεδίων με τη συστηματική προώθηση διαδημοτικών ΓΠΣ -ιδίως στις μητροπολιτικές περιοχές και τις ευρύτερες ζώνες των μεγαλύτερων πόλεων) και έγκρισή του με προεδρικό διάταγμα, και (στ) αναμόρφωση της ΠΜ, που μετά τις πιο πάνω αλλαγές θα είναι ασφαλές να εγκρίνεται σε μη κεντρικό επίπεδο (και συνεπώς χωρίς προεδρικό διάταγμα) και θα μπορεί να αποκτήσει μεγαλύτερη αλλά οριοθετημένη ευελιξία. Τα παραπάνω αφορούν κυρίως το σύστημα πολεοδομικών σχεδίων. Είναι αυτονόητο, πάντως, ότι η πολεοδομική πολιτική δεν εξαντλείται στα σχέδια, και ότι για την ουσιαστική βελτίωση της οργάνωσης του ελληνικού χώρου απαιτούνται και άλλες μείζονες αλλαγές, μεταξύ των οποίων ο ριζικός περιορισμός

της εκτός σχεδίου δόμησης, η κατάρτιση Κτηματολογίου, και η εισαγωγή αποτελεσματικού μηχανισμού πρόληψης και καταστολής της αυθαίρετης δόμησης. Για τα θέματα αυτά βλ. Οικονόμου (2002α) και ειδικότερα για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής γης βλ. Μπεριάτος, Οικονόμου, Πυργιώτης (2001).

[46] Οι μετακινήσεις γραμμών, σε σχέση με την ΠΜ, μπορεί να φθάσουν μέχρι την τάξη του μεγέθους του 0,5 μ.

[47] Για προβλήματα συνδεδεμένα με τις απαλλοτριώσεις για δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων βλ. σχετική ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (2005), καθώς και το Ρόζος (2007).