

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΔΙΔΗΜΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ (Φεβρουάριος 2008)

Συγγραφέας: ΓΕΩΡΓΙΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια το θέμα του χωροταξικού σχεδιασμού βρίσκεται στο επίκεντρο της επιστημονικής και πολιτικής συζήτησης. Η έγκριση των 12 Περιφερειακών Πλαισίων το 2003 και ιδίως η αναμενόμενη έγκριση του Γενικού Πλαισίου (εθνικού χωροταξικού) και των ειδικών χωροταξικών πλαισίων για τις ΑΠΕ, τη Βιομηχανία, τον Τουρισμό, τον παράκτιο και τον ορεινό χώρο, έχουν αναζωπυρώσει το ενδιαφέρον για τη χωροταξία. Όταν οι σχετικές διαδικασίες ολοκληρωθούν, θα είναι η πρώτη φορά που η χώρα θα αποκτήσει εθνικό χωροταξικό σχεδιασμό και θα αποκτήσει επικαιρότητα η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντ.

Οι εξελίξεις αυτές αποδεικνύουν ότι, 20 περίπου χρόνια μετά τον ν. 360/1976, η χώρα εισέρχεται εκ νέου σε μία περίοδο «ανακάλυψης» του χωροταξικού σχεδιασμού. Στην προώθησή του φαίνεται να επενδύονται ποικίλες -και όχι πάντοτε απολύτως συμβατές μεταξύ τους- προσδοκίες και αναμονές. Η προώθηση της επιχειρηματικότητας και η επίσπευση των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, η ασφαλής χωροθέτηση των δημοσίων και ιδιωτικών έργων, η ισόρροπη διάχυση των ευκαιριών ανάπτυξης στις διάφορες περιοχές της χώρας, η προστασία των φυσικών πόρων και του περιβάλλοντος, η αειφορική χρήση του αγροτικού χώρου και ο εξορθολογισμός της διαδικασίας οικιστικής ανάπτυξης ή/και ο περιορισμός της διάσπαρτης εκτός σχεδίου χωροθέτησης και δόμησης είναι, ίσως, οι σημαντικότερες από αυτές. Η επιτυχής σύνθεση των προσδοκιών αυτών συνιστά και το μεγαλύτερο στοίχημα των υπό κατάρτιση χωροταξικών σχεδίων.

Οι εξελίξεις αυτές επαναφέρουν στην επικαιρότητα παλαιά και γνώριμα διλήμματα, όπως αυτό της σχέσης και της συμπληρωματικότητας μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και αναπτυξιακού προγραμματισμού. Αντίστοιχα, θέτουν για πρώτη φορά στο προσκήνιο νέα ζητήματα, όπως αυτά της νομικής δεσμευτικότητας των χωροταξικών σχεδίων και της συνάρθρωσής τους με τα πολεοδομικά σχέδια. Με τα ζητήματα αυτά θα ασχοληθούμε αναλυτικά στη συνέχεια.

2. Χωροταξικός σχεδιασμός και αναπτυξιακός προγραμματισμός: από τον διαχωρισμό στη συνέργεια και τη σύγκλιση;

Σύμφωνα με την κρατούσα κατά το παρελθόν διάκριση μεταξύ οικονομικού προγραμματισμού και χωροταξικού σχεδιασμού, ο τελευταίος γινόταν αντιληπτός στις περισσότερες χώρες ως «φυσικός σχεδιασμός»[\[1\]](#), δηλαδή ως σχεδιασμός που αποβλέπει στην οργάνωση των φυσικών στοιχείων του χώρου (κατανομή πληθυσμού, δραστηριοτήτων και υποδομών σε διάφορες περιοχές, ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων εκμετάλλευσης του εδάφους και των φυσικών πόρων). Εν όψει του χαρακτήρα του ως φυσικού, ο χωροταξικός σχεδιασμός απεικόνιζε κατά κανόνα στο χώρο τις ήδη ειλημμένες αναπτυξιακές επιλογές[\[2\]](#), χωρίς να διαθέτει ικανό πεδίο αυτονομίας έναντι αυτών.

Η πιο πάνω οριοθέτηση μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού άρχισε σταδιακά να αμφισβητείται από τα μέσα της δεκαετίας του '80. Στην εξέλιξη αυτή συνετέλεσαν τρεις ιδίως παράγοντες. Πρώτον, η συνειδητοποίηση ότι μία σειρά σχεδιαστικών στόχων, όπως η συμπαγής και συνεκτική πόλη, δεν μπορούσαν να υλοποιηθούν αποκλειστικά στο πεδίο του φυσικού σχεδιασμού, χωρίς να υπάρχει ο αναγκαίος συντονισμός και η υποστήριξη από τις λοιπές δημόσιες, κυρίως αναπτυξιακές, πολιτικές[\[3\]](#). Δεύτερον, η ανάδειξη νέων ρευμάτων σκέψης που, αν και προέρχονταν από διαφορετικές αφετηρίες (νεο-φιλελεύθερες και μεταμοντέρνες σχολές σκέψης), συνέκλιναν στην αμφισβήτηση της ικανότητας του φυσικού σχεδιασμού να ρυθμίζει τις οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις και διαδράσεις που αναπτύσσονται στο χώρο[\[4\]](#). Τρίτον, η ανάδειξη της περιβαλλοντικής διάστασης του

σχεδιασμού και η εισαγωγή στην όλη προβληματική της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης, στην οποία ενυπάρχουν στόχοι οικονομικοί (ανάπτυξη, απασχόληση), κοινωνικοί (συνοχή, αλληλεγγύη) και στόχοι προστασίας (προστασία φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος). Υπό την επιρροή των παραγόντων αυτών, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, ο σχεδιασμός του εθνικού και περιφερειακού χώρου, ο οποίος στην Ελλάδα πολιτογραφήθηκε ως «χωροταξία», σταδιακά μετατοπίστηκε σε πιο συνθετικές και δυναμικές κατευθύνσεις : η νεοπαγής και πολύσημη έννοια της «χωρικής ανάπτυξης» (spatial development), που προβλήθηκε τα τελευταία χρόνια και στον ευρωπαϊκό διάλογο για τη χωροταξία[5], υποδεικνύει ένα νέο επιστημονικό πεδίο για τη μελέτη των φαινομένων και δυναμικών του χώρου[6], αλλά και μία νέα εκδοχή δημόσιας πολιτικής που ενσωματώνει στοιχεία χωροταξικού σχεδιασμού και περιφερειακής και εν γένει αναπτυξιακής πολιτικής.

Τις νέες τάσεις που διαμορφώνουν τη σχέση χωροταξίας και ανάπτυξης στο επιστημονικό και εμπειρικό επίπεδο φαίνεται να μην αγνοεί ο νομοθέτης στο ν. 2742/1999. Πράγματι, ο νόμος αυτός υιοθετεί ως προς το ζήτημα αυτό την οδό της αμφίδρομης εναρμόνισης μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και αναπτυξιακού προγραμματισμού. Κατά τούτο διαφοροποιείται μάλιστα από τον προϊσχύσαντα ν. 360/1976, ο οποίος καθιέρωνε υποχρέωση μονομερούς εναρμόνισης των χωροταξικών σχεδίων προς τα Προγράμματα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της χώρας. Έτσι, σύμφωνα με το ν. 2742/1999 (άρθρο 6 παρ. 2), το Γενικό Χωροταξικό Πλαίσιο (εθνικό χωροταξικό) πρέπει να εναρμονίζεται με το εθνικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον προγραμματισμό για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας και άλλα γενικά ή ειδικά αναπτυξιακά σχέδια και προγράμματα. Παράλληλα, όμως, το Γενικό Πλαίσιο αποτελεί κατά το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 2742/1999 «τη βάση αναφοράς για το συντονισμό και την εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του κράτους, των δημοσίων νομικών προσώπων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συνοχή και ανάπτυξη του εθνικού χώρου».

Αντίστοιχη πρόβλεψη υπάρχει στο άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 2742/1999 για τα Περιφερειακά Πλαίσια για τα οποία επιπλέον ορίζεται ότι «Στο αναπτυξιακό πρόγραμμα κάθε περιφέρειας περιλαμβάνονται κατά προτεραιότητα τα έργα και οι δράσεις που προωθούν την εφαρμογή του Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης με προοπτική πέντε ετών από την έγκρισή του».

Από τις ανωτέρω νομοθετικές προβλέψεις, αλλά και από το εν γένει περιεχόμενο των χωροταξικών σχεδίων κατά τον ν. 2742/1999^[7], προκύπτει ότι αυτά δεν συνιστούν απλή ποσοτική και ποιοτική αναγωγή και έκφραση στο χώρο της αναπτυξιακής πολιτικής αλλά εμπεριέχουν και τα ίδια στόχους και κατευθύνσεις για την ανάπτυξη και οργάνωση του χώρου που μπορεί να διαθέτουν και σχετική αυτονομία σε σχέση με τους στόχους του αναπτυξιακού σχεδιασμού. Συνιστούν κατά την έννοια αυτή, σύνθετα χωρο-αναπτυξιακά σχέδια που ενσωματώνουν στόχους οικονομικής ανταγωνιστικότητας, κοινωνικής συνοχής και περιβαλλοντικής προστασίας, το τρίπτυχο δηλαδή της βιώσιμης ανάπτυξης.

Πώς όμως αποτυπώνεται στην πράξη ο συντονισμός και η συνέργεια μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού; Το ζήτημα αφορά κατά κύριο λόγο τη σχέση του εθνικού χωροταξικού σχεδίου με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), το οποίο, ελλείψει άλλου εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος, επέχει στην παρούσα συγκυρία θέση εθνικού αναπτυξιακού σχεδίου για την περίοδο 2007-2013. Δύο ζητήματα τίθενται στο σημείο αυτό: Πρώτον, το ΕΣΠΑ καταλαμβάνει, εν όψει και του χρόνου εφαρμογής του, μόνο την επόμενη 5ετία. Όμως, το εθνικό χωροταξικό σχέδιο οφείλει κατά νόμο να αποτυπώσει επιλογές και στόχους για την ανάπτυξη και οργάνωση του εθνικού χώρου που εκτείνονται σε χρονικό ορίζοντα 15ετίας. Δεύτερον, το ΕΣΠΑ, εν όψει και της συγκεκριμένης λειτουργίας που επιτελεί σε σχέση με τη διεκδίκηση κοινοτικών πόρων, οριοθετείται από τους βασικούς στόχους της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, χωρίς ωστόσο να συνιστά ένα συνολικό και μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό σχέδιο για τη χώρα. Για να καλύψει αυτά τα κενά, ο εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός καλείται να «επινοήσει» αυτοτελώς πρότυπο χωρικής ανάπτυξης για την επόμενη 15ετία, να ενσωματώσει δηλαδή στην πράξη αυθεντικά στοιχεία και εθνικού αναπτυξιακού σχεδίου, χωρίς όμως να διαθέτει και τα ανάλογα οικονομικά και θεσμικά μέσα.

Η κατά τα ανωτέρω ανάληψη από τον εθνικό χωροταξικό σχεδιασμό και οιοθεί αναπτυξιακού ρόλου, αλλά και η ευρύτερη μετατόπιση του επιστημονικού και πολιτικού προβληματισμού στο πεδίο της χωρικής ανάπτυξης, θέτουν στο επίκεντρο της συζήτησης το εξής δίλημμα: παραμένει πάντοτε επίκαιρος ο παραδοσιακός διαχωρισμός μεταξύ αναπτυξιακού και χωροταξικού σχεδιασμού ή, αντίθετα, διαφαίνεται η ανάγκη για την ουσιαστική σύγκλιση, ενδεχομένως και ενσωμάτωση, των δύο τύπων σχεδιασμού σε μία προοπτική ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα επηρεαστεί σε σημαντικό βαθμό από τις θεσμικές εξελίξεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Στην πρόσφατη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η τελική πράξη της οποίας υπεγράφη στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007, περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, και η εδαφική συνοχή ως καταστατικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ως συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών-μελών. Εφόσον η Συνθήκη επικυρωθεί από το σύνολο των κρατών-μελών και τεθεί σε ισχύ το 2009, η εδαφική συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου θα καταστεί αντικείμενο ειδικής κοινοτικής μέριμνας, ενώ μέσω αυτής η Ένωση θα αποκτήσει για πρώτη φορά αρμοδιότητα και στο πεδίο της ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου, δηλαδή της χωροταξίας. Αν και δεν πρέπει να αναμένεται ότι η Ένωση θα προχωρήσει στην κατάρτιση ενός κεντρικού χωροταξικού σχεδίου για όλη την Ευρώπη[8], εν τούτοις φαίνεται σφόδρα πιθανό ότι η εξέλιξη αυτή θα οδηγήσει στον επαναπροσανατολισμό της κοινοτικής πολιτικής συνοχής υπό το φως και χωροταξικών κριτηρίων. Εφόσον η υπόθεση αυτή επαληθευτεί, η χωροταξική διάσταση θα ενσωματωθεί ευθέως στις στρατηγικές προτεραιότητες της Κοινότητας για την οικονομική και την κοινωνική συνοχή και στους Κανονισμούς για την κατανομή των διαρθρωτικών πόρων στα κράτη-μέλη. Ήδη κάτι τέτοιο γίνεται και σήμερα, σε περιορισμένο όμως βαθμό, σε ό,τι αφορά τον τρίτο στόχο της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007-2013, δηλαδή τον στόχο της λεγόμενης Εδαφικής Συνεργασίας[9].

Η ενσωμάτωση χωροταξικών κριτηρίων στις Διαρθρωτικές Πολιτικές της Ένωσης μπορεί να σημάνει κατ' επέκταση ότι και τα εθνικά προγράμματα που θα υποβάλλονται στην Επιτροπή για την διεκδίκηση κοινοτικών πόρων πρέπει να έχουν σαφή εδαφική διάσταση, ώστε να καθίστανται επιλέξιμα. Στα καθ' ημάς, αυτό μπορεί να μεταφραστεί και ως ανάγκη μεγαλύτερης συνέργειας μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού, μιας συνέργειας που ενδέχεται να οδηγήσει ακόμη και στη συγχώνευση του μελλοντικού ΕΣΠΑ (ή όπως αλλιώς αποκληθεί στο μέλλον) και του εθνικού χωροταξικού σχεδίου. Για να επιτευχθεί πάντως αυτό πρέπει να ενισχυθούν τα λεγόμενα «στρατηγικά» στοιχεία του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, δηλαδή οι κατευθυντήριες και προγραμματικές διατάξεις για την ανάπτυξη και διαχείριση του εθνικού χώρου, οι οποίες μπορεί να παράσχουν κατάλληλο πλαίσιο για την ανταπόκριση στους στόχους των κοινοτικών πολιτικών.

3. Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός: πώς μπορεί να επιτευχθεί η προβλεπόμενη κατά νόμο εναρμόνιση;

Ο ν. 2742/1999, όπως και ο προηγηθείς ν. 360/1976, καθιερώνει ιεραρχική σχέση μεταξύ των πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 9, τα ποικίλα πολεοδομικά σχέδια (Ρυθμιστικά σχέδια, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ, ΣΧΑΠ κλπ) πρέπει να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων χωροταξικών πλαισίων. Η υποχρέωση εναρμόνισης καταλαμβάνει τόσο τα ήδη εγκεκριμένα προ της ενάρξεως ισχύος του ν. 2742/1999 πολεοδομικά σχέδια όσο και όσα θα καταρτισθούν μετά την έγκριση των χωροταξικών σχεδίων, δηλαδή πρακτικά το σύνολο των πολεοδομικών σχεδίων και σχεδίων χρήσεων γης. Η εναρμόνιση αυτή, μπορεί να προσλάβει είτε τη μορφή της συμφωνίας (conformité), δηλαδή της πλήρους ευθυγράμμισης, είτε της συμβατότητας (compatibilité), δηλαδή της μη αντίθεσης προς τις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδίου^[10]. Το πότε συντρέχει η μία ή η άλλη περίπτωση εξαρτάται από τη σαφήνεια και την κανονιστική πυκνότητα των διατάξεων των χωροταξικών πλαισίων.

Και στις δύο πάντως περιπτώσεις, δηλαδή είτε όταν συντρέχει περίπτωση συμφωνίας είτε μη αντίθεσης, η έγκριση των Χωροταξικών Πλαισίων δεν μπορεί αυτομάτως να οδηγήσει στην τροποποίηση τυχόν αντίθετων ή διαφορετικών χωροθετικών προβλέψεων που υπάρχουν σε εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια. Τα σχέδια αυτά πρέπει να τροποποιηθούν ή να αναθεωρηθούν, σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν (και τους χρόνους που απαιτεί η διαδικασία αυτή), ώστε να εναρμονισθούν με τις κατευθύνσεις του εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό σημαίνει πρακτικά ότι, ακόμη και μετά την έγκριση των χωροταξικών σχεδίων, θα εφαρμόζονται οι προβλέψεις των τοπικών σχεδίων, χωρίς να παρέχεται από την ισχύουσα νομοθεσία δυνατότητα ευθείας τροποποίησής τους.

Αυτό φαίνεται να αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του τρέχοντος συστήματος σχεδιασμού, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η ισχύουσα νομοθεσία δεν θέτει αποκλειστικές προθεσμίες για την επιδιωκόμενη εναρμόνιση μεταξύ χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων. Η έλλειψη αυτή, σε συνδυασμό με την παρατηρούμενη βραδύτητα στις διαδικασίες αναθεώρησης των πολεοδομικών σχεδίων, υποδεικνύει

ήδη τον κίνδυνο της αναίρεσης των προβλέψεων των χωροταξικών σχεδίων από τις διαφορετικές ή αντίθετες ρυθμίσεις των υποκειμένων πολεοδομικών σχεδίων.

Το πρόβλημα δεν είναι αμιγώς ελληνικό, αλλά παρατηρείται με διαφορετικούς βαθμούς έντασης σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, ακόμη και σε αυτές με μακρά παράδοση σχεδιασμού και δη τοπικού, όπως η Ολλανδία και η Μ. Βρετανία. Το πρόβλημα αυτό ήταν μάλιστα ένας από τους δικαιολογητικούς λόγους που οδήγησε πολύ πρόσφατα στην αναθεώρηση της σχετικής ολλανδικής νομοθεσίας. Στο νέο ολλανδικό νόμο για το σχεδιασμό του χώρου που θα τεθεί σε ισχύ τον Ιούλιο 2008, προβλέπεται μάλιστα η δυνατότητα του κεντρικού κράτους να χωροθετεί, υπό προϋποθέσεις, έργα εθνικής σημασίας, ακόμη και κατά παρέκκλιση του τοπικού ή περιφερειακού σχεδιασμού. Ο ίδιος νόμος παρέχει στις κρατικές αρχές το δικαίωμα είτε να εξαιρούν περιοχές από τα τοπικά πολεοδομικά σχέδια, όταν συντρέχουν λόγοι εθνικής σημασίας, είτε και να εγκρίνουν ειδικά σχέδια για τη ρύθμιση θεμάτων εθνικής εμβέλειας, τα λεγόμενα σχέδια ολοκλήρωσης (integration plans), στις περιοχές των οποίων δεν έχουν εφαρμογή οι τοπικοί πολεοδομικοί κανονισμοί[11].

Αντίστοιχες τάσεις διαπιστώνονται και στη Μ. Βρετανία, όπου το 2006 δόθηκε στη δημοσιότητα η Έκθεση Barker[12], στην οποία προτείνονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- Η δυνατότητα έγκρισης αιτήσεων για επενδυτικά προγράμματα ακόμη και κατά παρέκκλιση των προβλέψεων των πολεοδομικών σχεδίων, όταν αυτές είναι ανεπίκαιρες (out-of-date) ή ασαφείς (indeterminate).

- Εισαγωγή ενός νέου συστήματος χωροθέτησης υποδομών στρατηγικής σημασίας, που θα βασίζεται απευθείας σε οδηγίες εθνικού χαρακτήρα (National Statements of Strategic Objectives) και όχι στις προβλέψεις των τοπικών σχεδίων.

Τα συγκριτικά αυτά δεδομένα θέτουν επί τάπητος και στην Ελλάδα το θέμα της σχέσης μεταξύ εθνικού και τοπικού σχεδιασμού και υποδεικνύουν την ανάγκη για εξορθολογισμό, αποσαφήνιση και τυποποίηση του περιεχομένου κάθε επιπέδου σχεδιασμού, ώστε να μειωθούν οι επικαλύψεις του περιεχομένου τους και οι προκαλούμενες εξ αυτών τριβές. Απαιτείται δηλαδή να προσδιοριστούν με σαφήνεια τα ρυθμιστέα αντικείμενα σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού και ιδίως το είδος των

χωροθετούμενων κατά περίπτωση έργων και δραστηριοτήτων, ώστε να μην παρατηρείται το φαινόμενο, έργα και δραστηριότητες επί παραδείγματι εθνικού ή περιφερειακού επιπέδου και πάντως υπερτοπικής σημασίας να χωροθετούνται από τοπικά σχέδια[13], όπως τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ, ή το αντίθετο. Αντίστοιχα, πρέπει να υπάρξει μέριμνα για την έγκαιρη εναρμόνιση των υποκειμένων πολεοδομικών σχεδίων στα χωροταξικά σχέδια εθνικού και περιφερειακού χαρακτήρα, ακόμη και με τη θέσπιση κατ' εξαίρεση διαδικασίας τροποποίησης των πρώτων[14]. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να εξεταστεί και η θέσπιση αποκλειστικής προθεσμίας για την προσαρμογή των κατώτερων ιεραρχικά σχεδίων στις προβλέψεις των ανώτερων σχεδίων. Αντίστοιχη πρόβλεψη είχε περιληφθεί στο άρθρο 7 του ν. 360/1976, η οποία όμως δεν διατηρήθηκε στον ν. 2742/1999 και ενδεχομένως να καθίσταται απαραίτητη, όσο ποτέ, σήμερα.

4. Η νομική δεσμευτικότητα των χωροταξικών σχεδίων: κατευθυντήριες διατάξεις ή και κανόνες δικαίου;

Το ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι το εξής: τα χωροταξικά σχέδια περιλαμβάνουν, πλην των αμιγώς ενδεικτικών προτάσεων, και διατάξεις κατευθυντηρίου χαρακτήρα που απευθύνονται προς τη Διοίκηση ή και πλήρεις κανόνες δικαίου άμεσα εφαρμοστέους και έναντι των ιδιωτών;

Ο ν. 2742/1999 φαίνεται να υιοθετεί το σύστημα του νομικά δεσμευτικού χωροταξικού σχεδιασμού. Τα χωροταξικά σχέδια που εγκαθιδρύει ο ν. 2742/1999 έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τη Διοίκηση στο μέτρο που δεν απευθύνουν απλώς συστάσεις και προτροπές για τη λήψη μέτρων κανονιστικού, οικονομικού και διοικητικού χαρακτήρα αλλά καθιερώνουν επιπροσθέτως υποχρέωση εναρμόνισης προς τις κατευθύνσεις τους των διαφόρων πολεοδομικών σχεδίων ή αντίστοιχα υποχρέωση συντονισμού και εναρμόνισης προς τις θεμελιώδεις επιλογές τους των αναπτυξιακών προγραμμάτων και των πολιτικών του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν χωροταξικές επιπτώσεις[15]. Ο βαθμός δέσμευσης της Διοίκησης μπορεί πάντως να ποικίλει: έτσι, τα χωροταξικά σχέδια μπορεί να

εμπεριέχουν κατευθυντήριες διατάξεις, με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος και οι οποίες είναι δεσμευτικές κατά τούτο, χωρίς όμως να καθίστανται και αμέσως εφαρμοστέες (π.χ. η λήψη νομοθετικών ή άλλων μέτρων για την ενίσχυση των μορφών οργανωμένης οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης ή η λήψη μέτρων για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης σε διάφορες περιοχές της χώρας). Μπορεί ωστόσο να περιλαμβάνουν και εξειδικευμένες προβλέψεις, οι οποίες καθίστανται αμέσως εφαρμοστέες από τα διοικητικά όργανα (όπως επί παραδείγματι η πρόβλεψη συγκεκριμένων ορίων αρτιότητας ανά γήπεδο ή πυκνότητας ανά ΟΤΑ για τη χωροθέτηση ορισμένων κατηγοριών οικονομικών δραστηριοτήτων)[16].

Μεγαλύτερη δυσκολία φαίνεται να παρουσιάζει το ζήτημα της νομικής δεσμευτικότητας των χωροταξικών σχεδίων έναντι των ιδιωτών. Όπως έχει υποστηριχθεί από ορισμένους συγγραφείς, τα σχέδια αυτά περιέχουν αρχές και κατευθύνσεις για τη χωρική οργάνωση των δραστηριοτήτων που είναι αμφίβολο, αν φθάνουν ως το πεδίο δράσης των πολιτών, ώστε να δημιουργούν άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις αυτών[17]. Η επιφύλαξη αυτή ενισχύεται και από την ορολογία που χρησιμοποιεί ο ν. 2742/1999 για να προσδιορίσει τις έννομες συνέπειες των χωροταξικών πλαισίων. Ο νόμος αναφέρεται σε «επιλογές» και «κατευθύνσεις» και όχι σε ρυθμίσεις, όρους ή περιορισμούς, όπως είθισται να γίνεται στα πολεοδομικά σχέδια που περιέχουν κανόνες δικαίου.

Οι θεωρητικές επιφυλάξεις φαίνεται να επιβεβαιώνονται και από το περιεχόμενο των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων που εγκρίθηκαν το 2003. Πράγματι, οι στόχοι, οι κατευθύνσεις και τα μέτρα που καθορίζονται με τα σχέδια αυτά χαρακτηρίζονται κατά κανόνα από υψηλό βαθμό ασάφειας και γενικότητας, ώστε να θέτουν σε αμφισβήτηση και αυτόν ακόμη τον κατευθυντήριο χαρακτήρα τους[18]. Σε διαφορετική κατεύθυνση φαίνεται ωστόσο να κινούνται τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια για τις Ανανεώσιμες Πηγές, τον Τουρισμό και τη Βιομηχανία που καταρτίστηκαν από το ΥΠΕΧΩΔΕ και δόθηκαν στη δημοσιότητα προς δημόσια διαβούλευση το πρώτο εξάμηνο του 2007[19]. Τα σχέδια αυτά περιλαμβάνουν, πλην των αμιγώς ενδεικτικών προτάσεων, τόσο διατάξεις κατευθυντηρίου χαρακτήρα που απευθύνονται προς τη Διοίκηση όσο και πλήρεις κανόνες δικαίου, όπως απαγορεύσεις και περιορισμούς στη χρήση και τη δόμηση, όρια αρτιότητας και πυκνότητας, μέγιστο αριθμό επιτρεπόμενων τουριστικών κλινών και ελάχιστες αποστάσεις από τον

αιγιαλό, που προορίζονται να έχουν άμεση εφαρμογή και έναντι των ιδιωτών. Οι ρυθμίσεις αυτές, εφόσον τελικά περιληφθούν στις εγκριτικές πράξεις των πιο πάνω σχεδίων, μπορεί να θεωρηθούν πλήρως δεσμευτικές τόσο για τις αδειοδοτούσες αρχές όσο και για τους αιτούντες την έκδοση επιμέρους αδειών και εγκρίσεων[20].

Οι διακυμάνσεις και οι σημαντικές αποκλίσεις που παρατηρούνται στην κανονιστική πυκνότητα των επιμέρους κατηγοριών χωροταξικών πλαισίων υπογραμμίζουν τις δυσκολίες που συναντά η προσπάθεια συστηματικής κατάταξης των βασικών πράξεων του ελληνικού χωροταξικού δικαίου και εντοπισμού του νομικού χαρακτήρα τους. Η δυσχέρεια τυποποίησης ενισχύεται από την έλλειψη τυπικής διακρίσεως αφενός σε ενδεικτικές και δεσμευτικές διατάξεις και αφετέρου σε κατευθυντήριες και κανονιστικές διατάξεις, όπως συμβαίνει σε άλλες έννομες τάξεις, επί παραδείγματι στη Γερμανία ή την Ολλανδία[21].

Ελλείπει τέτοιας διακρίσεως, το ζήτημα της νομικής δεσμευτικότητας των χωροταξικών σχεδίων επαφίεται κατά κύριο λόγο στην ευθύνη της νομολογίας, η οποία θα κληθεί να αποφανθεί κατά περίπτωση στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου των ιδίων των σχεδίων ή των διοικητικών πράξεων που θα εκδοθούν κατ' εφαρμογή τους. Πρόκειται, όπως είναι προφανές, για μία μακρά και επίπονη διαδικασία που θα εμπλέξει *«τόσο την, ούτως ή άλλως ανεπαρκή, διοίκηση όσο και τη διοικητική δικαιοσύνη σε ατελεύτητες αναζητήσεις»*[22], οι οποίες ενδέχεται να έχουν ανυπολόγιστες συνέπειες για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού αλλά και για την οργάνωση και εξέλιξη του ελληνικού χώρου. Για την αποφυγή του ενδεχόμενου αυτού, πρέπει να εγκύψουμε με ιδιαίτερη προσοχή στο νέο είδος δικαίου που εισάγουν τα χωροταξικά σχέδια, ώστε να αποφύγουμε τόσο τους μινιμαλισμούς που θα μπορούσαν να αποστεώσουν τα χωροταξικά σχέδια από κάθε δεσμευτικότητα, όσο όμως αντίστοιχα και τους μαξιμαλισμούς που θα μπορούσαν να ανατρέψουν τον προγραμματικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα του χωροταξικού σχεδιασμού ως μορφής διοικητικής δράσης. Όταν δε και όπου χρειάζεται να τολμήσουμε ακόμη και να επιφέρουμε τις αναγκαίες αλλαγές στην ισχύουσα χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία, ώστε να αποκαταστήσουμε μια ορθολογική σχέση μεταξύ των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού, να περιορίσουμε το πλήθος των υφισταμένων σχεδίων και προγραμμάτων και να προσδιορίσουμε με σαφήνεια το εκάστοτε ρυθμιστικό και μη περιεχόμενό τους. Το αίτημα αυτό ίσως είναι και η μεγαλύτερη πρόκληση για το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού του χώρου την επόμενη

περίοδο.

Το κείμενο αποτελεί επεξεργασμένη μορφή εισήγησης που παρουσιάστηκε στην Ημερίδα «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη» που διοργάνωσε η εταιρεία «Νόμος και Φύση» στις 28 Ιανουαρίου 2008 στην Αθήνα.

[1] Για την έννοια του φυσικού σχεδιασμού (physical planning) βλ. *N. Taylor, Urban Planning Theory since 1945, Sage Publications, London 2005* (σ. 5-7). Εξάιρεση από την κρατούσα αντίληψη της χωροταξίας ως φυσικού σχεδιασμού αποτέλεσε η γαλλική έννοια του *aménagement du territoire*, η οποία διαμορφώθηκε κατά την περίοδο 1950-1970 με σκοπό τον έλεγχο της χωρικής ανάπτυξης και την ισόρροπη κατανομή της στο σύνολο των περιφερειών της χώρας. Η χωρική αναδιανομή της ευημερίας και η γεωγραφική αλληλεγγύη (*solidarité géographique*) νοηματοδότησαν έτσι εξ αρχής τη γαλλική πολιτική για τη χωροταξία. Βλ. αναλυτικά *Γ. Γιαννακούρου (2008), Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Παπαζήσης (Σειρά: Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική), Αθήνα, σ. 65-71. Επίσης, Conseil d'État (1996), Rapport Public. Le principe de l'égalité (Études et Documents No 48), La Documentation Française, Paris, σ. 95-106, Y. Madiot & R. le Mestre, Aménagement du Territoire, Armand Colin, Paris 2001 (4e édition).*

[2] Βλ. χαρακτηριστικά τις διατάξεις του άρθρου 1 του καταργηθέντος ν. 360/1976 «Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος», σύμφωνα με τις οποίες το χωροταξικό σχέδιο εκφράζει τις αρχές και κατευθύνσεις της ακολουθητέας χωροταξικής πολιτικής εντός του πλαισίου των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας.

[3] *L. Albrechts, Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects, European Planning Studies, 14 (10), 2006, σ. 1487-1500 (1490).*

[4] *P. Healey, An institutionalist approach to spatial planning, στο έργο: P. Healey, A. Khaque, A. Motte & B. Needham (Eds.), Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe, UCL Press, London 1997, σ. 21-36. Για τις σύγχρονες θεωρίες για το σχεδιασμό του χώρου βλ. Α. Βασενχόβεν, υπό το Λήμμα «Χωροταξία», στο Ελλάδα. Το Σύγχρονο Κράτος. Τόμος Γ: Περιβάλλον-Θεσμοί-Οικονομία- Παιδεία, Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος 2007, σ. 518-532 (ιδίως σ. 520).*

[5] A. Faludi, Positioning European Spatial Planning, *European Planning Studies*, 10 (7) 2001, σ. 287-909.

[6] Για την έννοια της χωρικής ανάπτυξης ως νέου επιστημονικού πεδίου βλ. Γρ. Καυκαλά, Το επιστημονικό πεδίο της χωρικής ανάπτυξης: Εξέλιξη και βασικές συνιστώσες, στο έργο: Γρ. Καυκαλά (επιμ.), Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης. Θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές, Κριτική, Αθήνα 2004, σ. 15-37.

[7] Βλ. ιδίως τους στόχους και τις αρχές του χωροταξικού σχεδιασμού που αναφέρονται στο άρθρο 2 του ν. 2742/1999.

[8] Για τον προβληματισμό αυτό βλ. Γ. Γιαννακούρου, όπ.π. (σημ. 1).

[9] Για την έννοια της Εδαφικής Συνεργασίας και τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ σχετικών δράσεων βλ. το άρθρο 6 και το Κεφάλαιο III (άρθρα 12-21) του Κανονισμού (ΕΚ) 1080/2006 της 5ης Ιουλίου 2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1783/1999 (ΕΕ L 210 της 31.07.2006, σ. 1). Επίσης, Γ. Γιαννακούρου, όπ.π. (σημ. 1), σ. 121-127.

[10] Η εννοιολογική αυτή διάκριση αναπτύχθηκε στο γαλλικό πολεοδομικό δίκαιο για να προσδιορίσει ιδίως τη σχέση των πολεοδομικών προς τα χωροταξικά σχέδια και να διευκολύνει το σχετικό ακυρωτικό έλεγχο. Σύμφωνα με αυτήν, όταν τα χωροταξικά σχέδια περιέχουν σαφείς όρους, τότε οι ρυθμίσεις των υποκειμένων πολεοδομικών σχεδίων οφείλουν να είναι σύμφωνες προς αυτούς. Ζήτημα συμβατότητας τίθεται αντίστοιχα στις περιπτώσεις εκείνες όπου οι διατάξεις των ανώτερων ιεραρχικά σχεδίων παρουσιάζουν επαρκή βαθμό ακρίβειας, χωρίς να εγκαθιδρύουν όμως άκαμπτες υποχρεώσεις έναντι των παραγώγων σχεδίων και διοικητικών πράξεων. Στις περιπτώσεις αυτές, η παραγόμενη νομοθεσία μπορεί ακόμη και να αποκλίνει από την τυπικώς ανώτερη, εφόσον δεν ανατρέπει τις βασικές επιλογές και τη συνολική οικονομία της τελευταίας. Για τη διάπλαση των ανωτέρω εννοιών και την εξέλιξη της σχετικής νομοθεσίας και νομολογίας στη Γαλλία βλ. αναλυτικά H. Jacquot & F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris 2001, σ. 161-167.

[11] Για τις βασικές αλλαγές που επέρχονται στο ολλανδικό σύστημα σχεδιασμού με το νέο νόμο βλ. την περίληψη που δημοσιεύεται στον ιστότοπο του Ολλανδικού Υπουργείου Κατοικίας, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος (VROM) <https://international.vrom.nl/pagina.html?id=7345>, καθώς και τις επιστημονικές αναλύσεις των B. Needham (2005), «The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the way in which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning, *Planning Practice & Research*, 20 (3), σ. 327-340 και M. Spaans (2006), Recent changes in the Dutch planning system: towards a new governance model?, *Town Planning Review*, 77(2), σ. 127-146.

[12] HM Treasury (2006), *Barker Review of Land Use Planning. Final Report -Recommendations*, Her Majesty's Stationery Office, διαθέσιμο στο: www.barkerreviewofplanning.org.uk

[13] Η επισκόπηση της νομολογίας του ΣτΕ αποδεικνύει ότι κατά το παρελθόν συχνές ήταν οι περιπτώσεις -ακόμη και μερικής ή τμηματικής- χωροθέτησης έργων υπερτοπικής σημασίας από τον τοπικό πολεοδομικό σχεδιασμό (βλ. ιδίως ΣτΕ Ολ. 4014/1998, 2177/2002, 2511-2513/2002, 3613/2002, 258/2004). Αν και το φαινόμενο αυτό ήταν εν πολλοίς κατανοητό λόγω της ελλείψεως εθνικού και περιφερειακού και πάντως υπερέχοντος σχεδιασμού, η ενδεχόμενη διαιώνισή του και στο μέλλον θα υπονομεύσει αναπόφευκτα την ιεραρχία και την ορθολογική λειτουργία των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού.

[14] Ήδη, τέτοια διαδικασία έχει προβλεφθεί για τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ στο άρθρο 4 παρ. 7 του ν. 2508/1997, όπως συμπληρώθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 19 του ν. 3212/2003.

[15] Όπως παρατηρεί πάντως ο Δ. Οικονόμου, ενώ η σχέση χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού προσδιορίζεται με σαφήνεια στο νόμο, εξαιρετικά χαλαρή παρουσιάζεται η σχέση μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού. Η έκφραση «βάση αναφοράς» που υιοθετεί ο ν. 2742/1999 χαρακτηρίζεται, σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα, από υψηλή απροσδιοριστία και καταλείπει αμφιβολίες τόσο σχετικά με τον τρόπο, με τον οποίο θα εξασφαλιστεί ο συντονιστικός ρόλος του Γενικού Πλαισίου έναντι των αναπτυξιακών πολιτικών και προγραμμάτων όσο και σε ό,τι αφορά την επίλυση αντιφάσεων μεταξύ διαφόρων πολιτικών (πχ. μεταφορών και περιβάλλοντος) ή προτεραιοτήτων (πχ. προστασία περιβάλλοντος και ισόρροπη ανάπτυξη). Βλ. αναλυτικά Δ. Οικονόμου, Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ . 101-102, Αθήνα 2000, σ. 3-58 (9).

[16] Για τις σχετικές διακρίσεις βλ. αναλόγως και τη νομολογία που διαμορφώθηκε από το ΣτΕ κατά την ερμηνεία των περί ΓΠΣ διατάξεων, στο έργο: Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, Π. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 159-183.

[17] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, Π.Ν. Σάκκουλας - Δίκαιο και Οικονομία, Αθήνα 2002, σ. 292.

[18] Όπως παρατηρεί εύστοχα ο Σ. Ρίζος Χωροταξία και δάσος στη Γερμανία, Περιβάλλον και Δίκαιο, Αθήνα 2004, σ. 317-323 (321) τα σχέδια αυτά «αποτελούν περισσότερο έκθεση πολιτικών απόψεων, παρά συγκροτημένα νομικά κείμενα».

[19] Τα κείμενα αυτά είναι διαθέσιμα στον ακόλουθο ιστότοπο:
<https://www.minenv.gr/>

[20] Με την επιφύλαξη ενδεχομένως των περιπτώσεων όπου υπάρχουν εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια με διαφορετικές ή αντίθετες προβλέψεις και τα οποία πρέπει, όπως προεκτέθηκε, να τροποποιηθούν για να προσαρμοσθούν προς τις κατευθύνσεις των χωροταξικών σχεδίων.

[21] Το ζήτημα της νομικής δεσμευτικότητας των εθνικών και περιφερειακών σχεδίων, ιδίως έναντι των αντίστοιχων τοπικών, απασχόλησε επί μακρόν τη νομολογία και τη νομική θεωρία στην Ολλανδία. Για την αποφυγή ερμηνευτικών προβλημάτων και την επίτευξη μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου, με τον προσφάτως εγκριθέντα νόμο για τον σχεδιασμό του χώρου (όπ.π., σημ. 11) επιχειρήθηκε η διάκριση των ολλανδικών χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων που καταρτίζονται από το κράτος και την τοπική αυτοδιοίκηση σε δύο μείζονες κατηγορίες: πρώτον, σε σχέδια που εμπεριέχουν αποκλειστικά ενδεικτικές διατάξεις και κατευθύνσεις πολιτικής για το σχεδιασμό του χώρου (Structuurvisies) και, συνεπώς, είναι μη δεσμευτικά. δεύτερον, σε σχέδια με ρυθμιστικό περιεχόμενο (χρήσεις γης και όρους εκμετάλλευσης του εδάφους) και σαφή δεσμευτικότητα.

[22] Σ. Ρίζος, όπ.π. (σημ. 18), σ. 321.