

ΠΕΡΙ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗΣ ΤΗΣ «ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ». ΑΡΚΕΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΒΟΥΛΗΣΗ ΧΩΡΙΣ ΕΠΑΡΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ; (Φεβρουάριος 2011)

Συγγραφέας: ΜΑΡΩ ΕΥΑΓΓΕΛΙΔΟΥ

Στον πρόσφατο δημόσιο διάλογο για τη θέσπιση των 10 στρεμμάτων ως ορίου αρτιότητας και κατάτμησης στις περιοχές Natura, κάθε συνεπής οικολόγος θα συντασσόταν με την Υπουργό, και όχι με τις φωνές που συντήρησαν μέχρι σήμερα την οικοπεδοποίηση της ελληνικής υπαίθρου. Έτσι συμβαίνει πάντα στην πολιτική: οφείλεις να διαλέξεις με ποιον θα πας και ποιον θ' αφήσεις...

Επειδή όμως η πολιτική δεν προχωράει μόνο με επιλογές αλλά και με επεξεργασίες, γεννάται το ερώτημα αν αυτή η διλημματική στάση -που ανάγεται συνήθως σε μείζονες ιδεολογικές άρα προειλημμένες τοποθετήσεις- μας βοηθάει να προχωρήσουμε την πολιτική μας σκέψη και να υποστηρίξουμε την πολιτική μας θέση στον δημόσιο διάλογο. Η κατάργηση της Εκτός Σχεδίου Δόμησης (εφεξής ΕΣ) είναι ένα από συνθετότερα προβλήματα χωροταξικής πολιτικής με αναπτυξιακές, νομικές και πολεοδομικές διαστάσεις -πλην των περιβαλλοντικών- που δεν έχουν καν διαφανεί στην εισηγητική έκθεση του ΣΝ. Η αποδοχή από την Υπουργό της διατήρησης της αρτιότητας 4 στρεμμάτων ως παρέκκλιση -που χαρακτηρίστηκε συμβιβασμός- δεν συνιστά πολιτική υπαναχώρηση ενώ μπορεί, αντίθετα, να αποτελέσει στοιχείο ολοκληρωμένης θεώρησης, αρκεί να συμπληρωθεί με άλλα μέτρα, εντασσόμενο σε μια συνολική στρατηγική.

Τα στοιχεία της «εκτός σχεδίου δόμησης»: αρτιότητα, όροι δόμησης και χρήση

Η εμφανής και περισσότερο αναλυμένη αρνητική διάσταση της ΕΣ ανάγεται στις καταστροφικές επιπτώσεις της διάσπαρτης δόμησης στο τοπίο και την αγροτική γη. Εξ αυτής πηγάζει η θέση για αύξηση της αρτιότητας και του ορίου κατάτμησης (δεν ταυτίζονται υποχρεωτικά), ώστε να περιοριστούν τα κτίσματα και η διάχυση χρήσεων που οδηγεί σε ενεργειακή σπατάλη και περιβαλλοντική επιβάρυνση λόγω έλλειψης υποδομών. Παράλληλα η αύξηση του ορίου αρτιότητας συμβάλλει, μεσοπρόθεσμα, στην ανάσχεση της υπερβολικής αύξησης των τιμών γης που συμπιέζει την αγροτική οικονομία και τη διατήρηση βιώσιμων κλήρων αγροτικής εκμετάλλευσης.

Η έμφαση όμως στην αρτιότητα υποτιμάει το θέμα της «ποσότητας» της δόμησης και της αισθητικής των όγκων που προκύπτουν στον καθαρά αγροτικό χώρο, λόγω των υψηλών Συντελεστών Δόμησης (ΣΔ), θέμα που παραπέμπει στην επιτρεπόμενη χρήση (λόγω διαφοροποίησης των ΣΔ ανά χρήση), και γενικότερα στους «όρους δόμησης», δηλαδή την ενσωμάτωση των όγκων στο περιβάλλον. Τι σχέση έχουν, λ.χ., ως προς την ένταξη στο τοπίο, τα τριώροφα κουτιά που προκύπτουν από τη δόμηση 300 τ.μ. στα 4 στρέμματα, με τα περιμετρικά μπαλκόνια και τα πολυπόικιλτα κάγκελα (που, σημειωτέον, δεν καταργούνται ούτε στις περιοχές Natura) σε σύγκριση με τα παλιά αγροτόσπιτα με τα μεγάλα ισόγεια για τα ζώα, τα λιακωτά και τη σεμνή κατοικία των 50-60 τ.μ. στον όροφο;

Ήρα, το τρίπτυχο «αρτιότητα-όροι δόμησης-χρήση γης» πρέπει να εξετάζεται και να ρυθμίζεται ενιαία, ανάλογα με τον επιθυμητό στόχο. Στα ξενοδοχεία για παράδειγμα, που θεωρείται αποδεκτό -γιατί άραγε;- να χτίζονται στη φύση, ο ΣΔ 0,2 παράγει εξαιρετικά μεγάλους όγκους όχι τόσο στα μικρά «οικόπεδα» 4 στρεμμάτων, αφού δεν επιτρέπουν βιώσιμες οικονομικά μονάδες, όσο στις μεγάλες ιδιοκτησίες, γεγονός που αποδεικνύει ότι η αύξηση της αρτιότητας από μόνη της δεν οδηγεί σε μείωση της δόμησης. Μεγαλύτερο πρόβλημα έχουμε στις χρήσεις βιομηχανίας και αποθηκών, οι οποίες θα έπρεπε να συμπυκνωθούν ώστε να μη καταναλώνουν έδαφος, άρα επιδέχονται αύξηση του ΣΔ και όχι της αρτιότητας που θα φέρει αραίωση και μεγαλύτερη καταστροφή γεωργικής γης.

Στην περίπτωση αυτή -όπως και στις παρόδιες αναπτύξεις στις εισόδους των πόλεων- ενδείκνυται η «πολεοδόμηση», δηλαδή ένταξη στο σχέδιο των περιοχών, έτσι ώστε να δημιουργηθούν εσωτερικοί δρόμοι που θα επιτρέψουν λειτουργική εξυγίανση με αύξηση των ΣΔ και της χωρητικότητας της έκτασης.

Σοβαρότερη της «παρέκκλισης αρτιότητας» είναι η «παρέκκλιση στη δόμηση» -με απόφαση Περιφερειάρχη- για χρήσεις γραφείων, εμπορίου, κλινικών κ.λπ., η οποία μπορεί να δώσει πολυώροφα μεγαθήρια (με ΣΔ: 0,2) αντί για το μέγιστο των 600 τ.μ. που είναι ο κανόνας, μέτρο που μπορεί να καταργηθεί αμέσως ακόμα και με εγκύκλιο, λόγω της αστικής διάχυσης που προκαλεί και της μη τήρησης κριτηρίων (π.χ. πολυκλινικές και εμπορικά κέντρα στα περίχωρα Θεσσαλονίκης, με ανεπαρκέστατη οδική εξυπηρέτηση και καμία ενημέρωση της Αυτοδιοίκησης).

Διάνοιξη δρόμων, διάσπαση όγκων και σύσταση οριζοντίου ιδιοκτησίας

Δύο νομικά ζητήματα που συνδέονται με την ΕΣ αντανakλούν την σισύφεια πορεία μεταξύ των προσπαθειών ελέγχου της από την νομοθεσία και καταστρατήγησής της από την αγορά, με την ανοχή της Πολιτείας. Η διάνοιξη δρόμων απαγορεύεται ρητά από το ΝΔ/1923, όταν συμβάλλει στη δημιουργία «συνοικισμών», επιτρέπεται δε μόνο για την εξυπηρέτηση της αγροτικής παραγωγής (μεταφορά προϊόντων). Παρά τη θέσπιση ειδικών μέτρων ελέγχου των αυθαιρέτων οικοπεδοποιήσεων με απαγόρευση της δόμησης σε εκτάσεις «εν αίς επιχειρείται (...) ίδρυσις συνοικισμών», μια νομολογία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (1955) διαπιστώνει ότι η αναγνώριση των αγροτικών δρόμων «αποτελεί ζήτημα πραγματικών», θέση που ευνόησε τις παράνομες κατατμήσεις με διάνοιξη οδών που αναγνωρίζεται εκ των υστέρων. Παρά το γεγονός ότι σήμερα δεν ισχύει, το κακό έχει γίνει για μεγάλο χρονικό διάστημα .

Οι παρόδιες παρεκκλίσεις αρτιότητας αρχικά βασίζονται στην εφαρμογή της «αυταποζημίωσης» δηλαδή της μη απαλλοτρίωσης της ιδιοκτησίας από το κράτος για την διάνοιξη δρόμου, με αντάλλαγμα την παροχή δικαιώματος κατάτμησης και δόμησης. Με την αυτόβουλη διάνοιξη δρόμων όμως, μέσω πελατειακών σχέσεων με τις τοπικές αρχές που τους αναγνωρίζουν ως προϋφισταμένους του 1923, έχουμε οδηγηθεί σε στρεβλώσεις, που δικαιολογούν την κατάργηση αυτού του «κατά παρέκκλιση» δικαιώματος, θέση που φαίνεται πλέον ώριμη και στην κοινή γνώμη.

Άλλο ενδιαφέρον πεδίο διαμάχης μεταξύ νόμων/νομολογιών και παράτυπων πρακτικών είναι αυτό της σύστασης οριζοντίου/καθέτου ιδιοκτησίας σε ΕΣ ακίνητα μέσω της οποίας συντελείται στην πράξη κατάτμηση των αρτίων «αγροτεμαχίων» ή διάκριση διαμερισμάτων, άρα εμπορευματοποιημένη ανοικοδόμηση. Το παράδοξο είναι ότι μετά τον νόμο 2052/92 που απαγόρευσε την κάθετη διαίρεση στην ΕΣ, δόθηκε η ερμηνεία ότι επιτρέπεται η οριζόντια (που κανονικά αφορά πολυκατοικίες και ενιαίο κτίριο). Τούτο επέτρεψε εικονικές «κατατμήσεις», πρακτική που βασίστηκε σε παράτυπη διάσπαση των κτιρίων με πλασματική σύνδεση με πέργκολα ή υδατοδεξαμενή. Με νομολογία του ΣτΕ καταργείται αυτό το παράθυρο καταστρατήγησης (δεκτή μόνο η σύνδεση με χώρο προσμετρώμενο στον ΣΔ), αλλά δεν έχει ακόμα αποσαφηνιστεί αν ισχύει η οριζόντια διαίρεση στην ΕΣ.

Η νομική διάσταση: πολιτική γης και ερωτήματα συνταγματικότητας

Η νομολογία του ΣτΕ για την ΕΣ επιτρέπει την κατάργησή της, διακρίνοντας τον φυσικό προορισμό της ιδιοκτησίας (που είναι η αγροτική εκμετάλλευση) από τον νομικό προορισμό που μπορεί να είναι η οικοδόμηση, δηλαδή ένα δικαίωμα που δίνεται από την πολιτεία μετά από σχεδιασμό, όπως προκύπτει ήδη από το ΝΔ/1923. Με το Σύνταγμα του 1975, τονίζεται η διάκριση εντός/εκτός σχεδίου διότι προβλέπεται η υποχρέωση συνεισφοράς της ιδιοκτησίας στην «πολεοδομική ενεργοποίηση» μιας «οικιστικής περιοχής» για την «κάλυψη των αναγκών» πολεοδόμησης σε κοινόχρηστους χώρους και υποδομές. Με διάφορους νόμους ορίστηκαν τα ύψη εισφορών γης και χρήματος και οι μέγιστοι ΣΔ, που διακρίνονται ανά χρήση. Ο περιορισμός του μέγιστου ΣΔ (0,8 για οικιστικές χρήσεις) εντάσσεται σε μια λογική «πολιτικής γης» (του 1983), με στόχο η τυχόν επιπλέον δυνατότητα δόμησης -αν δικαιολογείται πολεοδομικά- να δίνεται ως «κοινωνικός ΣΔ» υπό προϋποθέσεις και με ανταλλάγματα προς το δημόσιο.

Εργαλεία πολιτικής γης εφαρμόζονται σε πολλές χώρες και έχουν την έννοια ότι τα οφέλη της αστικοποίησης δεν δικαιούται να τα καρπωθεί μόνο η ιδιοκτησία αλλά και το κοινωνικό σύνολο. Στην Ελλάδα αυτό συνδέθηκε με συμπληρωματική εισφορά

γης, ενώ αλλού -ανάλογα με την παράδοση- έχουμε χρηματική εισφορά (τέλος υπεραξίας ή υπερτιμήματος) ή άλλα ανταλλάγματα προς την τοπική κοινωνία (κατασκευή υποδομών, κοινωφελών κτιρίων, προσφορά θέσεων εργασίας κ.λπ.), μετά από δημόσια διαφανή συναλλαγή «άδειας πολεοδόμησης», στην οποία συμμετέχουν οι κάτοικοι και οι παραγωγικές τάξεις.

Αντίθετα, όταν μια μεγάλη ανάπτυξη γίνεται με όρους ΕΣ (π.χ. η τουριστική επένδυση στη Μεσσηνία που καθυστέρησε λόγω προσφυγών στο ΣτΕ), έχουμε οικιστική ανάπτυξη χωρίς συνεισφορά γης και μάλιστα με δημιουργία μεγάλης ασυνέχειας στον χώρο, χωρίς εμφανές τοπικό όφελος, ανεξάρτητα αν η επένδυση είναι υψηλής αισθητικής ή εντασσόμενη στο περιβάλλον. Ανάλογο είναι το προαναφερθέν πρόβλημα της «παρέκκλισης στη δόμηση».

Με τη νομολογία του ΣτΕ για τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) που ρυθμίζουν ευαίσθητες εκτός σχεδίου περιοχές, δεν επιτρέπεται η θέσπιση ευνοϊκότερων όρων δόμησης από την «γενική» ΕΣ, παρά μόνο μετά από πολεοδόμηση που θα προταθεί από Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ). Έχει ήδη προταθεί με αφορμή τα Χωροταξικά Πλαίσια Τουρισμού και Βιομηχανίας να θεσπιστούν «νέες μορφές πολεοδόμησης» - αντί για «μη πολεοδομούμενους υποδοχείς»- που θα αποδίδουν άλλου τύπου δέσμη αντισταθμιστικών οφελών στην τοπική κοινωνία πλην των εισφορών γης, πρόταση που δεν έχει ωριμάσει ακόμα. Δυστυχώς, ο διάλογος μεταξύ νομικής και πολεοδομικής επιστήμης, αναγκαίος για την επεξεργασία πολιτικών προτάσεων σε θέματα χωροταξίας, είναι ανεπαρκέστατος.

Εκτός σχεδίου ή εκτός σχεδιασμού: μια νέα μεθόδευση

Το Εθνικό Χωροταξικό 2008, παρόλο που υιοθέτησε ως στρατηγική επιλογή την αρχή της «συμπαγούς πόλης», δηλαδή την απαγόρευση της «αστικής διάχυσης», περιορίστηκε στην άτολμη διατύπωση για «περιορισμό της ΕΣ δόμησης», μεταθέτοντας την ευθύνη για την κατάργησή της, στις τοπικές κοινωνίες και εξουσίες, μέσω των υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού (κυρίως ΓΠΣ). Σύμφωνα με

διατύπωση του ΤΕΕ, «δεν τίθεται θέμα κατάργησης της “εκτός σχεδίου” αλλά των περιοχών “εκτός σχεδιασμού”». Το εύρημα αυτό φαίνεται να αγνοεί τη συνταγματική διάσταση του θέματος: μέσω των ΓΠΣ που ρυθμίζουν τις χρήσεις γης, μπορεί να γίνει ζωνοποίηση σε περιοχές με επιτρεπόμενες χρήσεις (ονομάζονται υποδοχείς), αλλά δεν τίθεται δεσμευτικά κανένας περιορισμός στην ένταση της δόμησης, την αρτιότητα ή την υποχρέωση πολεοδόμησης.

Με δεδομένο ότι τα ΓΠΣ δεν εγκρίνονται με ΠΔ, άρα δεν ελέγχονται από το Σ.τ.Ε. (όπως οι ΖΟΕ), είναι πιθανό να μην τηρείται η σχετική νομολογία και οι ρυθμίσεις τους να είναι συχνά «ευνοϊκότερες» από το γενικευμένο καθεστώς των υψηλών ΣΔ της ΕΣ, πλην αυτονόητων περιορισμών (π.χ. διάκριση ξενοδοχείων/βιομηχανίας). Ανάλογο σενάριο παίχθηκε τη δεκαετία του 1980, με τις αθρόες οριοθετήσεις οικισμών από τους νομάρχες, με τραγικές συνέπειες άναρχης αστικοποίησης στον παράκτιο κυρίως χώρο. Η συνταγματικότητα αυτής της πορείας μένει να κριθεί.

Συμπέρασμα

Για να υποστηρίξουμε μια πολιτική κατάργησης της ΕΣ, θα πρέπει να τη δούμε σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες δυνατότητες χωρικού σχεδιασμού, πολιτικής γης και πολεοδόμησης. Οι οριζόντιες ρυθμίσεις έχουν πυροσβεστικό ρόλο και πρέπει να είναι αυστηρές (αύξηση αρτιότητας και μείωση της δόμησης), αρκεί να είναι μεταβατικού χαρακτήρα και να ολοκληρώνονται με τον πλήρη σχεδιασμό, συμβάλλοντας παράλληλα στην επιτάχυνσή του, αφού θα λειτουργούν ως ιδιότυπη αναστολή δόμησης.

Τελικά, το ζήτημα είναι πολύ πιο περίπλοκο από τη θέσπιση αρτιότητας 10 στρεμμάτων και παρέκκλισης στα 4. Θα πρέπει άμεσα να περιοριστούν δραστικά οι ΣΔ (σε όλες τις χρήσεις), η αναγνώριση οδών και η σύσταση οριζοντίου ιδιοκτησίας.

Το άρθρο δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα Αυγή της Κυριακής, 27 Φεβρουαρίου 2011.