

ΕΝΝΟΙΑ, ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΑΝΑΠΛΑΣΕΩΝ. Η ΑΝΑΚΟΛΟΥΘΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΘΕΣΜΩΝ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (Ιούνιος 2011)

Συγγραφέας: ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ Ι. ΑΡΑΒΑΝΤΙΝΟΣ

1. Γιατί ανάπλαση

Πολλά οικιστικά σύνολα, γειτονιές, οικοδομικά τετράγωνα, αλλά και επί μέρους κτίρια στην ελληνική πόλη, χαρακτηρίζονται από προβληματικότητα. Κριτήριο γι' αυτόν τον χαρακτηρισμό δεν είναι μόνο η ηλικία του οικοδομικού όγκου ή/και η μειωμένη κατασκευαστική ποιότητά του. Συχνά εντοπίζεται και η αρχιτεκτονική ανεπάρκεια σε συνάρτηση με τις σημερινές προδιαγραφές. Όμως αυτό που θα θέλαμε ιδιαίτερα να τονίσουμε εδώ, είναι η ανάγκη η αξιολόγηση να συνεκτιμήσει τα πολεοδομικά, οικιστικά και στεγαστικά κριτήρια (ποιοτικά και ποσοτικά).

Μεταξύ των κριτηρίων αυτών περιλαμβάνονται κατ' αρχήν τα σχετιζόμενα με ανάγκες σε νέες χρήσεις, σε συνάρτηση με υφιστάμενες που ενδεχόμενα δεν χρειάζονται και είναι σε υπερπροσφορά. Επομένως πρέπει να συνεκτιμηθεί η συμβατότητα παλαιού κτηρίου και της σήμερα επιθυμητής (εννοείται της επιτρεπομένης από τις διατάξεις και επιθυμητής για τον επισπεύδοντα) χρήσης.

Πέραν αυτού, κριτήρια αποτελούν οι ποσοτικοί δείκτες μέτρησης της εκμετάλλευσης, όπως ο Συντελεστής Δόμησης, οι πυκνότητες, οι σχέσεις κτισμένου με ακάλυπτο χώρο και οι λοιποί όροι δόμησης, όσο και η αναλογούσα δηλαδή η συνδεδεμένη με το προς αξιολόγηση συγκρότημα κοινωνική υποδομή (συνοδευτικές χρήσεις) και προφανώς και τα δίκτυα τεχνικής υποδομής (μεταφορές, στάθμευση, λοιπές συνδέσεις).

Για να αποφανθούμε επομένως, ότι μια υπό αξιολόγηση περίπτωση είναι ικανοποιητική, πρέπει σε όλα τα παραπάνω ερωτήματα οι απαντήσεις να είναι

ικανοποιητικές. Τότε και μόνο τότε η ανάπλαση δεν χρειάζεται.

Αντίθετα, όταν οι αξιολογήσεις σε κάποια από τα παραπάνω κριτήρια εντοπίζουν προβλήματα, τότε η ανάπλαση -ανάλογα με τον αριθμό και την ένταση των προβλημάτων- συνιστάται ή και επιβάλλεται.

2. Κατηγορίες αναπλάσεων

Ας εστιάσουμε στη συνέχεια στον όρο ανάπλαση, όπως χρησιμοποιείται σήμερα στην Ελλάδα. Προσωπικά θεωρώ, ότι χρησιμοποιείται «για ψύλλου πήδημα». Συγκεκριμένα χαρακτηρίζονται ως «αναπλάσεις» ακόμα και δευτερεύουσες εργασίες συντήρησης ή συνηθέστερα εξωραϊσμοί στο δημόσιο χώρο, που όμως δεν έχουν καμία σχέση με το κτηριακό όγκο. Για μένα το τελευταίο αυτό σημείο, δηλαδή η εμπλοκή και του κτηριακού όγκου στη διαδικασία παρέμβασης, αυτή ακριβώς είναι που θα έπρεπε να χαρακτηρίζει τον όρο «ανάπλαση».

Παρ' όλα αυτά στην Ελλάδα συχνά χρησιμοποιείται ο όρος με την ευρεία του έννοια. Για τούτο ας δεχτούμε, ότι κατ' οικονομία μπορεί να συμπεριληφθεί στις κατηγορίες ανάπλασης και αυτή που περιορίζεται στο δημόσιο χώρο.

Μια επόμενη κατηγορία αναπλάσεων επεκτείνεται πέραν του δημόσιου χώρου και στον ημιδημόσιο (όπως οι παρόδιες ή εγκάρσιες στοές), ενδεχόμενα και στον ιδιωτικό ακάλυπτο, όπως τα προκήπια, οι οπίσθιοι ακάλυπτοι κλπ. Τα κτήρια και σ' αυτήν την περίπτωση παραμένουν άθικτα πέραν εξωραϊσμού, όψεων, στοών κλπ.

Η τρίτη κατηγορία αποτελεί μια από τις βασικές μορφές ουσιαστικών αναπλάσεων και συνίσταται στην επέμβαση και τον εκσυγχρονισμό ενός μέρους του οικοδομικού πλούτου που επιδέχεται βελτιώσεις, ενώ ένα άλλο μέρος είτε αφαιρείται και αντικαθίσταται, είτε αφαιρείται χωρίς να αντικατασταθεί. Ο τύπος αυτός της μερικής ανάπλασης -που άλλοτε ονομαζόταν και εξυγίανση- αποτέλεσε και αποτελεί συνήθη πρακτική στη κεντρική και βόρεια Ευρώπη. Τις τελευταίες μάλιστα δεκαετίες χρησιμοποιήθηκε και ο όρος της ήπιας ανάπλασης ή ανάπλασης «βήμα-προς-βήμα», ή «με μικρά βήματα» (στα γερμανικά: «in kleinen Schritten»).

Τέλος, έχουμε την ριζική ανάπλαση που θα μπορούσε να ονομασθεί και «εκ νέου ανοικοδόμηση», αφού προϋποθέτει την ολοκληρωτική κατεδάφιση του υπάρχοντος οικοδομικού πλούτου με ελάχιστες ίσως εξαιρέσεις (π.χ. ένα διατηρητέο).

Ανέφερα προηγουμένως τις τέσσερες αυτές μεγάλες κατηγορίες, που όμως όπως είναι φυσικό, δεν έχουν «στεγανά» μεταξύ του. Ήρα είναι δυνατός εντοπισμός και ενδιάμεσων καταστάσεων, αλλά και ο συνδυασμός τους, αν η προς ανάπλαση περιοχή είναι εκτεταμένη^[1].

3. Η ελληνική νομοθεσία για τις αναπλάσεις και η αναποτελεσματικότητά της

Είναι αλήθεια ότι στο παρελθόν στην Ελλάδα το θεσμικό πλαίσιο για αναπλάσεις ήταν σχεδόν ανύπαρκτο. Ήρα υπήρχε κάποια «δικαιολογία» για την μη υλοποίηση αναπλάσεων. Ο κανόνας δηλαδή ήταν η «ατομική» δόμηση σε ένα συμβατικού μεγέθους ακίνητο ή το πολύ με τη συνένωση 2 ή λίγων ακινήτων και η οικοδόμηση με ή χωρίς αντιπαροχή νομότυπα ή και όχι (π.χ. αυθαίρετα εκτός σχεδίου). Πέραν αυτών υπήρχε σε πολύ μικρό ποσοστό η οργανωμένη δόμηση, κυρίως από το δημόσιο τομέα, δηλαδή η ανέγερση οικιστικών συγκροτημάτων π.χ. για πρόσφυγες ή για ασφαλισμένους του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας. Όμως τα συγκροτήματα αυτά έχουν γίνει κατά κανόνα επί παρθένου εδάφους και όχι αντικαθιστώντας ή μεταλλάσσοντας υφιστάμενο οικοδομικό όγκο. Ήρα δεν πρόκειται για αναπλάσεις.

Σήμερα υφίσταται θεσμικό πλαίσιο, άρα δικαιολογία για την μη προώθηση αναπλάσεων δεν υπάρχει. Ήδη το 1985 ο ΓΟΚ με τα πρωτοποριακά άρθρα του υπ' αρ. 12 και 13 προσεγγίζει το αντικείμενο.

Συγκεκριμένα το άρθρο 12 με τίτλο «Παραχώρηση σε κοινή χρήση ακαλύπτων χώρων», καθορίζει τα βήματα και τις διαδικασίες για την ενοποίηση των υποχρεωτικών ακαλύπτων χώρων των ακινήτων ενός οικοδομικού τετραγώνου, οι οποίοι έτσι τίθενται στη διάθεση όλων των ενοίκων του. Μάλιστα, καθιερώνεται ως αποφασιστικό όργανο η Γενική Συνέλευση των Ιδιοκτητών του οικοδομικού τετραγώνου που καθορίζει και τους ειδικότερους όρους.

Στο άρθρο 13 του αυτού ΓΟΚ με τίτλο «Ενεργό Οικοδομικό Τετράγωνο» με το χαρακτηρισμό ενός οικοδομικού τετραγώνου ως ενεργού αποβλέπεται η ανάπλασή του με βάση ενιαία μελέτη συνολικής αναβάθμισής του. Έτσι αίρονται οι δυσμενείς επιπτώσεις που δημιουργούνται από τις ασύνδετες μεταξύ τους μελέτες των επί μέρους ακινήτων, εξασφαλίζεται η ενοποίηση των ακαλύπτων, η διάνοιξη στο ισόγειο προσβάσεων, αλλά και ο συντονισμός, αν όχι η ενοποίηση, βασικών υποδομών (π.χ. κεντρική θέρμανση, στάθμευση κλπ.).

Όμως και για τα δυο αυτά άρθρα του ΓΟΚ ο Νόμος προβλέπει την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων και άλλων πράξεων της Διοίκησης, κάτι που μέχρι σήμερα δεν έχει πραγματοποιηθεί. Επομένως, τα άρθρα αυτά δεν έχουν τύχει εφαρμογής, παρά την παρέλευση 25 ετών από τη ψήφιση του Νόμου και παρά το ότι για άλλα άρθρα του ΓΟΚ έχει γίνει πληθώρα τροποποιήσεων και συμπληρώσεων.

Πιο συστηματική θεσμική αντιμετώπιση των αναπλάσεων εμφανίζεται με το Κεφ. Β' (άρθρα 8-17) του Πολεοδομικού Νόμου 2508/1997. Στο νόμο αυτό διατυπώνεται με μεγάλο, κατά τη γνώμη μας, βαθμό αοριστίας και ο παρακάτω ορισμός των αναπλάσεων:

«Ανάπλαση περιοχής είναι το σύνολο των κατευθύνσεων, μέτρων, παρεμβάσεων και διαδικασιών πολεοδομικού, οικονομικού, οικιστικού και ειδικού αρχιτεκτονικού χαρακτήρα, που προκύπτουν από σχετική μελέτη και που αποσκοπούν κυρίως στη βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων, τη βελτίωση του δομημένου περιβάλλοντος, την προστασία και ανάδειξη των πολιτιστικών, ιστορικών-

μορφολογικών και αισθητικών στοιχείων και χαρακτηριστικών της περιοχής».

Θεωρώ σκόπιμο να παραθέσω στη συνέχεια μερικά χαρακτηριστικά στοιχεία των σχετικών άρθρων του νόμου με την ελπίδα ότι η συζήτηση πάνω σ' αυτά θα συμβάλει επιτέλους στην ενεργοποίησή τους.

Οι περιοχές ανάπλασης ορίζονται σύμφωνα με το νόμο στα αντίστοιχα ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ή Ρυθμιστικά Σχέδια, ή καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ (σήμερα ΠΕΚΑ), όταν συντρέχουν σ' αυτές ιδιαίτερα προβλήματα οικιστικής υποβάθμισης, που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με τα συνήθη πολεοδομικά μέσα. Τέτοια προβλήματα μπορεί να είναι:

Μεγάλες κτιριακές πυκνότητες, ή έλλειψη κοινοχρήστων χώρων και χώρων για κοινωφελείς εγκαταστάσεις. Συνύπαρξη ασύμβατων μεταξύ τους χρήσεων γης που απαιτούν αναδιάρθρωση. Ελλιπής προστασία και ανάδειξη των ιστορικών και πολιτιστικών στοιχείων και χαρακτηριστικών της περιοχής. Εντεινόμενη υποβάθμιση της αισθητικής και εν γένει της ποιότητας του δομημένου περιβάλλοντος της περιοχής, καθώς και των φυσικών της στοιχείων. Σοβαρές ελλείψεις στο απόθεμα κατοικιών.

Ανάλογα με την ένταση της πολεοδομικής επέμβασης διακρίνονται, σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, τρία βασικά είδη ανάπλασης.

Ανασυγκρότηση δομημένης περιοχής ή μεμονωμένου οικοδομικού τετραγώνου, που αποτελεί την δραστικότερη μορφή επέμβασης και συνεπάγεται την αναδόμηση του μεγαλύτερου τμήματος της περιοχής. Βελτίωση οικοδομήσιμων και κοινόχρηστων χώρων, που αποτελεί μια ηπιότερη μορφή επέμβασης και περιλαμβάνει επεμβάσεις στις χρήσεις, όψεις ή την εσωτερική διαρρύθμιση των κτιρίων, συμπληρώσεις σε αναγκαίους χώρους και δίκτυα, διαμόρφωση και αναβάθμιση ελεύθερων κοινόχρηστων χώρων και ακάλυπτων χώρων οικοδομικών τετραγώνων, δημιουργία και συμπλήρωση της αναγκαίας υποδομής κλπ. Βελτίωση της λειτουργίας, του εξοπλισμού, της μορφής και της αισθητικής των κοινόχρηστων χώρων, κοινωφελών εγκαταστάσεων και ακάλυπτων χώρων του οικοδομικού τετραγώνου, που είναι και η πιο ήπια μορφή ανάπλασης, αφού δεν επεμβαίνει καθόλου στα ιδιωτικά κτίρια.

Ειδικά για περιοχές «εντός σχεδίου πόλεως» ή εντός οικισμών προ του έτους 1923, στις οποίες επικρατούν μεγάλες κτιριακές πυκνότητες ή σημαντικές ελλείψεις χώρων για κοινόχρηστες και κοινωφελείς εγκαταστάσεις, καθώς και για περιοχές που

εντάχθηκαν στο σχέδιο με τις διατάξεις του Ν.Δ/τος 17.7.1923 και μέχρι τη δημοσίευση του υπό συζήτηση νόμου δεν έγινε εφαρμογή του σχεδίου στο μεγαλύτερο τμήμα της περιοχής, μπορούν να συνταχθούν Πολεοδομικές Μελέτες Αναμόρφωσης[2]. Αυτές αποτελούν στην ουσία έναν ειδικό τύπο ανάπλασης, ο οποίος αποσκοπεί κυρίως στην εξασφάλιση κοινόχρηστων χώρων, μέσω επιβολής εισφοράς σε γη ή και απαλλοτριώσεων.

Φορέας της ανάπλασης είναι ο οικείος δήμος ή κοινότητα, ή όταν η περιοχή ανάπλασης εκτείνεται σε τμήματα περισσότερων του ενός δήμων το οικείο Συμβούλιο Περιοχής, ή μέχρι τη συγκρότησή του η οικεία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Φορέας ανάπλασης μπορεί επίσης να είναι δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση, επιχείρηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, σύνδεσμος δήμων και κοινοτήτων, η ΔΕΠΟΣ, φορείς προγραμμάτων Ενεργού Πολεοδομίας ή Αστικού Αναδασμού, σε περίπτωση που εφαρμόζονται τέτοιοι τρόποι ανάπλασης και τέλος οικοδομικοί συνεταιρισμοί[3].

Η ανάπλαση διεξάγεται σε τρία στάδια. Σε αυτά συντάσσονται αντίστοιχα, βάσει προδιαγραφών που καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ (σήμερα ΠΕΚΑ), η Προκαταρκτική Πρόταση Ανάπλασης, το Πρόγραμμα Ανάπλασης και η Πολεοδομική Μελέτη Ανάπλασης.

Η Προκαταρκτική Πρόταση Ανάπλασης στοχεύει σε μια πρώτη αναγνώριση της περιοχής καθώς και στον προσδιορισμό των βασικών στοιχείων της ανάπλασης. Ειδικότερα περιέχει:

τοπογραφικό διάγραμμα με τα όρια της υπό ανάπλαση περιοχής. τα στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό της περιοχής ως περιοχής ανάπλασης. τον ή τους προτεινόμενους εναλλακτικούς τρόπους ανάπλασης καθώς και την πρόβλεψη των συνεπειών της ανάπλασης. εκτίμηση του συνολικού κόστους της ανάπλασης, πρόταση για τον τρόπο χρηματοδότησης, προσδιορισμός των υποχρεώσεων των ιδιοκτητών ακινήτων και τυχόν άλλων ενδιαφερομένων ιδιωτών και λοιπών ιδιωτικών ή δημόσιων φορέων και χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της ανάπλασης. υπόδειξη του φορέα που θα έχει την ευθύνη παρακολούθησης και εκτέλεσης της ανάπλασης. συστηματικά στοιχεία για τις απόψεις των οικιστών και για τα αποτελέσματα συμμετοχικών διαδικασιών (σε περιπτώσεις ανασυγκρότησης υποβαθμισμένων περιοχών, ή συνδυασμού έργου ανάπλασης με κάλυψη στεγαστικών αναγκών).

Η διαδικασία κινείται με πρωτοβουλία του οικείου ΟΤΑ, του οικείου συμβουλίου περιοχής, της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, (βλ. υποσημ. 3) του ΥΠΕΚΑ, της ΔΕΠΟΣ, ή οικοδομικού συνεταιρισμού, (προκειμένου για την έκτασή του). Η Προκαταρκτική Πρόταση Ανάπλασης εγκρίνεται με απόφαση του συμβουλίου του ΟΤΑ, του συμβουλίου της περιοχής ή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ανάλογα με την έκταση που καταλαμβάνει η περιοχή ανάπλασης.

Το δεύτερο στάδιο της ανάπλασης περιλαμβάνει το Πρόγραμμα Ανάπλασης, το οποίο είναι κυλιόμενο, ετήσιο και μεσοπρόθεσμο και με το οποίο συστηματοποιείται σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα το σύνολο των ενεργειών που απαιτούνται για μια ανάπλαση. Ειδικότερα το Πρόγραμμα Ανάπλασης περιλαμβάνει κυρίως την εκτίμηση χρόνου και κόστους, καθώς και τις ιεραρχήσεις και προτεραιότητες για την κτηματογράφηση της περιοχής σύνταξης της Πολεοδομικής Μελέτης Ανάπλασης καθώς και των τυχόν ειδικότερων μελετών, τον τρόπο και τα μέσα της πολεοδομικής επέμβασης, τα σχετικά έργα κοινωνικής και τεχνικής υποδομής, την απόκτηση τυχόν απαιτούμενων ακινήτων και τέλος την διάθεση, παραχώρηση, ή πώληση τυχόν οικοδομήσιμων χώρων ή οικοδομών σε τρίτους. Σε περιπτώσεις συνδυασμού του έργου ανάπλασης με κάλυψη στεγαστικών αναγκών, το Πρόγραμμα Ανάπλασης περιλαμβάνει επιπλέον τον προσδιορισμό των παροχών και ενισχύσεων που θα δοθούν, τον τρόπο διαχείρισης και χρηματοδότησής τους και τον κανονισμό δικαιούχων, παροχών και υποχρεώσεων.

Στο τρίτο στάδιο της διαδικασίας συντάσσεται η Πολεοδομική Μελέτη Ανάπλασης και συμπληρώνεται με τυχόν τροποποιήσεις ή αναθεώρηση του εγκεκριμένου σχεδίου, τους ειδικούς όρους ή περιορισμούς δόμησης, τα μέσα επέμβασης, τις συγκεκριμένες τοπικές ή σημειακές επεμβάσεις καθώς και λοιπές επιβαλλόμενες επεμβάσεις. Εγκρίνεται δε με απόφαση του οικείου Νομάρχη (βλ. υποσ. 3).

Ειδικότερα όσον αφορά τα μέσα πολεοδομικής επέμβασης, αυτά είναι:

Δικαίωμα προτίμησης υπέρ του φορέα ανάπλασης για την αγορά ακινήτων, δομημένων ή αδόμητων εντός της περιοχής ανάπλασης ή τμήματός της. Καθορισμός ζωνών αποκατάστασης και ανανέωσης του κτιριακού πλούτου και αναβάθμισης, ανάδειξης και ενοποίησης των ελεύθερων χώρων, στις οποίες επιτρέπεται η χορήγηση ειδικών κινήτρων και ενισχύσεων των ΖΕΕ και ΖΕΚ. Καθορισμός αυξημένου ΣΔ για

ακίνητα εντός ή και εκτός της περιοχής ανάπλασης, για την κατασκευή κοινόχρηστων και κοινωφελών εγκαταστάσεων που προβλέπονται από την πολεοδομική μελέτη^[4]. Χορήγηση δικαιώματος μεταφοράς ΣΔ σε ιδιοκτήτες αδόμητων οικοπέδων, στα οποία καθορίζεται χρήση υπαίθριου κινηματογράφου ή υπαίθριου χώρου θεάματος ή χώρου στάθμευσης. Ανταλλαγή ακινήτων εντός της περιοχής ανάπλασης προς όφελος του φορέα ανάπλασης με δημοτικές εκτάσεις γης περιοχών επέκτασης του ίδιου δήμου ή κοινότητας, μετά από ελεύθερες διαπραγματεύσεις. Απαλλοτρίωση ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή ανάπλασης υπέρ του οικείου ΟΤΑ ή του φορέα ανάπλασης. Στο τρίτο στάδιο της ανάπλασης περιλαμβάνονται και όλες οι ειδικές μελέτες, που απαιτούνται για την υλοποίηση του προγράμματος της ανάπλασης, όπως μεταξύ άλλων η οικονομικοτεχνική μελέτη, η ειδική αρχιτεκτονική μελέτη και οι κτιριακές και λοιπές μελέτες.

Τα χρηματοδοτικά μέσα των φορέων αναπλάσεων προέρχονται, σύμφωνα με το νόμο, από διάφορες πηγές, μεταξύ των οποίων από πόρους των Οργανισμών Εφαρμογής Ρυθμιστικών Σχεδίων και των Οργανισμών Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού, πόρους του ΕΤΕΡΠΣ (σήμερα «Πράσινου Ταμείου»), επιδοτήσεις, επιχορηγήσεις και χορηγίες, πόρους από την συμμετοχή σε κοινοτικά προγράμματα, πόρους από τον δημοτικό ή νομαρχιακό προϋπολογισμό, δανειοδοτήσεις κλπ.

Επιπλέον για τους ιδιοκτήτες ακινήτων σε περιοχές αναπλάσεων θεσπίζονται οικονομικά κίνητρα, όπως απαλλαγή από δημοτικά τέλη για συγκεκριμένες χρήσεις ή διαρρυθμίσεις των ακινήτων τους, σύμφωνα με την μελέτη ανάπλασης και επιδοτήσεις επιτοκίων ειδικών δανείων που έχουν συνάψει με τράπεζες για προσθήκες χώρων, επισκευές, ανακαινίσεις εσωτερικών χώρων και όψεων, αναδιαμορφώσεις, εφαρμογή νέων τεχνολογιών εξοικονόμησης ενέργειας, κλπ.

Όπως βλέπουμε, παρουσιάζονται στον Ν. 2508/1997 με αρκετή λεπτομέρεια οι διατάξεις για την προώθηση προγραμμάτων ανάπλασης, που όμως μέχρι σήμερα παραμένουν ανεφάρμοστες.

Ας σημειωθεί, ότι και πριν από τον νόμο αυτό στους προγενέστερους δυο σχετικούς νόμους, δηλαδή τον Ν. 947/1979 και Ν. 1337/1983 υπήρχαν πρωτοποριακές διατάξεις που αναφέρονταν κυρίως στις προς ένταξη στο Σχέδιο περιοχές αυθαίρετων. Ενωώ εδώ τις διατάξεις περί αστικού αναδασμού και περί ενεργού πολεοδομίας, που αν είχαν τύχει εφαρμογής θα διευκόλυναν την αναβάθμιση περιοχών. Δυστυχώς δεν εφαρμόστηκαν και γενικευθήκαν μόνο οι γνωστές μας

κανονιστικές διατάξεις. Κάποιες βελτιώσεις βέβαια παρουσιάστηκαν ακόμα και με τις κανονιστικές διατάξεις, που ως γνωστό προβλέπουν εισφορές σε χρήμα και κυρίως σε γη. Τα επιτεύγματα, όμως, περιορίζονται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες εξασφαλίστηκε συνεργασία άξιων μελετητών και οραματιστών δημάρχων, ώστε οι πράξεις εφαρμογής να μην αλλοιώσουν τον ουσιαστικό σχεδιασμό. Δυστυχώς οι περιπτώσεις αυτές είναι λίγες. Αυτές και μόνο οι περιπτώσεις θα μπορούσαν -σε κάποια τμήματά τους- να ενταχθούν σε κατηγορίες αναπλάσεων.

Θα μπορούσαμε λοιπόν να πούμε, ότι το θεσμικό πλαίσιο των εντάξεων περιοχών αυθαιρέτων και γενικότερα των εκτός σχεδίου περιοχών, εφόσον τούτες ευθυγραμμίζονται προς το σχεδιασμό ανωτέρου επιπέδου (Ρυθμιστικά, ΓΠΣ), διαθέτει σε κάποιο βαθμό διατάξεις, που είναι σε θέση να ωθήσουν προς ανάπλαση. Δυο όμως είναι οι αποφασιστικές προϋποθέσεις: επιστημονική επάρκεια τεχνοκρατών και πολιτική βούληση αρχόντων.

4. Ανάγκη πρόταξης επεμβάσεων ανάπλασης στις πυκνοκτισμένες αστικές περιοχές

Από την προηγούμενη αναφορά σε εντάξεις αυθαιρέτων δεν πρέπει να εξαχθεί το συμπέρασμα, ότι χρειάζεται να δώσουμε έμφαση στις επεκτάσεις. Το αντίθετο: Αν ήταν δυνατό θα έπρεπε να τις «ξεχάσουμε». Θέλω να πω μ' αυτό, ότι η εκτός σχεδίου δόμηση νόμιμη και αυθαίρετη πρέπει να καταπολεμηθεί μέχρι καταργήσεως. Έχω αλλού αναφερθεί στο θέμα υποστηρίζοντας, ότι αν η κατάργηση δεν είναι δυνατή, τουλάχιστον ας γίνει η εκτός Σχεδίου δόμηση «δυσκολότερη» και οπωσδήποτε ακριβότερη για τον επισπεύδοντα.

Οι λόγοι εκτός των άλλων, είναι να διακοπεί επί τέλους η διάχυση του οικισμού και να αποκατασταθεί η συνοχή του. Θα πρέπει δηλαδή να ακολουθηθεί το πρότυπο της συνεκτικής πόλης (compact city) για τους γνωστούς λόγους -κοινωνικούς,

πολεοδομικούς, κυκλοφοριακούς, περιβαλλοντικούς, αλλά και οικονομικούς- που έχουν γίνει κοινή συνείδηση τουλάχιστον στον επιστημονικό κόσμο.

Για το λόγο λοιπόν αυτό όλες οι εντός Σχεδίου περιοχές και ιδιαίτερα αυτές που ενώ έχουν το συγκριτικό πλεονέκτημα της κεντρικότητας σε σχέση με τις προαστιακές, είναι υποβαθμισμένες, θα πρέπει να αναβαθμισθούν, να εξυγιανθούν, να εκσυγχρονισθούν, αλλά να γίνουν και πιο ανθρώπινες. Θα πρέπει δηλαδή με μια λέξη να αναπλασθούν, ώστε να γίνουν ανταγωνιστικές και ελκυστικές.

Το πιο σημαντικό, αλλά και το πιο δύσκολο τμήμα των δράσεων της ανάπλασης εντοπίζεται στον οικοδομικό όγκο. Και σ' αυτό ακριβώς το σημείο οι εφαρμογές αναπλάσεων στις ελληνικές πόλεις ευρίσκονται σε εμβρυώδη κατάσταση. Επομένως η νομοθεσία αναπλάσεων αναφορικά με τις πυκνοδομημένες και υποβαθμισμένες περιοχές απαιτεί εξειδίκευση ως προς τις επεμβατικές τακτικές που πρέπει να ακολουθηθούν.

Δυστυχώς ούτε στο κανονιστικό επίπεδο οι ισχύοντες σήμερα θεσμοί βοηθούν προς την αναβάθμιση των περιοχών. Ακόμα συνεχίζουμε να διατηρούμε σχεδόν γενικευμένα ως ποσοστό κάλυψης των ακινήτων το 70%. Παράλληλα οι νομοθετημένοι συντελεστές δόμησης φθάνουν σε δυσθεόρατα ύψη (τμήμα του Κέντρου της Αθήνας έχει Σ.Δ.= 5,6). Πέραν αυτού όμως ο ουσιαστικά πραγματοποιημένος Σ.Δ. φθάνει και το 10,0 και δεν υπάρχει ούτε μια διάταξη που με περίοδο χάριτος -έστω δυο δεκαετιών- να απαιτεί τη μείωσή του[5].

5. Η δραματική αναντιστοιχία ανάμεσα στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο και στις άμεσες ανάγκες ανάπλασης των πυκνοκτισμένων περιοχών

Απ' την άλλη μεριά όμως τα χαρακτηριστικά του οικοδομικού όγκου για τον οποίο μιλάμε, όλο και επιδεινώνονται και σε λίγες δεκαετίες θα έχουν ξεπεράσει τα όρια αντοχής του. Και εδώ δεν εννοούμε μόνο τις ελλείψεις σε σύγχρονο εξοπλισμό, όπως π.χ. ο ηλεκτρομηχανολογικός ή οι μονώσεις, καθώς και όλα αυτά που

χαρακτηρίζουν το «πράσινο σπίτι» ή το «έξυπνο σπίτι».

Εννοούμε κατ' αρχήν αυτή τούτη τη στατική επάρκεια και ικανότητα άμυνας του κτηρίου σε περιπτώσεις βιαιών καταστάσεων φυσικών ή μη (σεισμοί, πυρκαγιές, ανθρώπινες ενέργειες ή λάθη). Κι ακόμα εννοούμε την έλλειψη αυτάρκειας των κτηρίων σε βασικές υποδομές όπως είναι οι σχετικές με τη πρόσβαση και την εκτός οδού στάση τροχοφόρων (π.χ. τροφοδοσία, χρηματοποστολές, συνεργεία κλπ.) και φυσικά τη στάθμευση, καθώς και τη συγκέντρωση και ενδεχόμενη διαχείριση στη «πηγή» στερεών αποβλήτων, για την οποία απαιτείται επίσης εκτός οδού χώρος.

Για πολλές επομένως περιπτώσεις παλαιών πολυκατοικιών, εφ' όσον τούτες δεν εντάσσονται στα διατηρητέα κτήρια, η καλύτερη λύση για την επόμενη τριακονταετία θα είναι η κατεδάφιση και η ανέγερση νέων οικοδομών. Ας ελπίσουμε όμως, ότι τότε δεν θα ακολουθηθούν οι σήμερα ισχύοντες απαράδεκτα υψηλοί ΣΔ και οι λοιπές αντιπεριβαλλοντικές διατάξεις (όπως π.χ. ποσοστό κάλυψης 70%). Βέβαια υπάρχει και η άποψη, τη θέση ορισμένων από τα κατεδαφιζόμενα κτήρια να καταλάβουν ελεύθεροι χώροι, πλατείες ή και άλλες απαραίτητες λειτουργίες. Για να κατορθωθεί τούτο πρέπει να ενεργοποιηθούν, αλλά και να βελτιωθούν διατάξεις που επιτρέπουν τη συμμετοχή των παροδίων ιδιοκτητών στις δαπάνες απαλλοτριώσεων[6]. Αλλά και η μεταφορά δικαιωμάτων ιδιοκτητών απαλλοτριωμένων ακινήτων σε άλλες θέσεις (π.χ. περίπτωση πρώην αεροδρομίου Ελληνικού, ή επαναλειτουργία θεσμού μεταφοράς ΣΔ) αποτελούν δυνατότητες επίλυσης του οικονομικού θέματος.

Σχετικά με τις κατεδαφίσεις, ας σημειώσουμε ότι υπάρχουν και θεωρίες για την ανάγκη εκτεταμένων και μαζικών κατεδαφίσεων και κάποιες μάλιστα απ' αυτές δεν προέρχονται από «φαντασιόπληκτους» αρχιτέκτονες και πολεοδόμους, αλλά και από ειδικούς σε θέματα οικονομικά, επενδύσεων κλπ. (βλ. Δ. Αμοργιανιώτη, 2011).

Απ' την άλλη μεριά, προφανώς ένα μεγάλο μέρος του οικοδομικού πλούτου δεν είναι δυνατό -μέσα στον χρονικό ορίζοντα των 30 ετών- να κατεδαφισθεί. Γι' αυτόν ακριβώς τον οικοδομικό όγκο θα πρέπει να εφαρμοσθούν προγράμματα εκσυγχρονισμού προς κάλυψη των αδυναμιών του και αύξηση της ανταγωνιστικότητάς του. Μεταξύ άλλων είναι και η επίλυση των αναγκών σε στάθμευση μέσα στα ακίνητα. Επ' αυτού δυστυχώς το θεσμικό πλαίσιο όπως

πρόσφατα τροποποιήθηκε, επιτρέποντας «τακτοποίηση», αν όχι νομιμοποίηση αλλαγών χρήσεων (π.χ. μετατροπές γκαράζ και λοιπών βοηθητικών χώρων σε κύριους χώρους), κάθε άλλο παρά συμβιβάζεται με τους στόχους της ανάπλασης[7].

6. Επίλογος

Η διεξαγωγή της Ημερίδας αυτής για τις αναπλάσεις και η συμμετοχή σ' αυτήν ειδικών προερχόμενων τόσο από τις επιστήμες του δικαίου όσο και από τους κλάδους του σχεδιασμού του χώρου, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην προσπάθεια κάλυψης του κενού που υπάρχει στα θέματα αναπλάσεων στον τόπο μας.

Βέβαια τα θέματα αυτά έχουν και άλλες σημαντικές πτυχές όπως η κοινωνική, η οικονομική άρα και η πολιτική. Ιδιαίτερα μάλιστα κατά την κρίσιμη εποχή που διανύουμε η οποία χαρακτηρίζεται από δυο ισχυρά φαινόμενα: (α) την οικονομική κρίση και (β) τη μεταναστευτική πλημμυρίδα, οι κοινωνικοοικονομικές και οι πολιτικές διαστάσεις των προβλημάτων αποκτούν εξέχουσα βαρύτητα.

Μια επομένως διεύρυνση της επιστημονικής θεώρησης, ώστε να περιληφθούν και οι καίριες αυτές διαστάσεις θα συμβάλει πέραν των θεωρητικών προσεγγίσεων και στην προώθηση της αποτελεσματικότητας.

Σε κάθε περίπτωση όλες οι εμπλεκόμενες διαστάσεις του αντικειμένου πρέπει να προσεγγισθούν συντονισμένα και όχι μόνο «θεματικά», δηλαδή αποσπασματικά και ξεχωριστά από τον καθένα από τους «καθ'ύλην αρμοδίους» φορείς. Παράλληλα θεωρώ, ότι μπορούμε να κερδίσουμε ακόμα πολλά μελετώντας συστηματικότερα και το θεσμικό πλαίσιο και τις μελέτες και υλοποιήσεις σε πόλεις του εξωτερικού. Όμως και το αναφορικά με την Ελλάδα υλικό απαιτείται να συγκεντρωθεί και «κωδικοποιηθεί». Δηλαδή και οι θεσμοί, αλλά και οι θεωρητικές προσεγγίσεις, ακόμα και οι μελέτες και οι πτωχότερες υλοποιήσεις πρέπει να αξιολογηθούν, ώστε να αναδειχθούν οι στρεβλώσεις[8].

Το άρθρο αποτελεί ομιλία από την Ημερίδα: «Αστικές Αναπλάσεις» που διοργάνωσε η Επιστημονική Εταιρεία Πολεοδομικού και Χωροταξικού Δικαίου στην Αθήνα την 5 Μαΐου 2011.

[1] Για περισσότερα για κατηγορίες περιοχών και τύπους ανάπλασης βλ. Αθ. Αραβαντινό 2007, εδαφ. 16.2.1. σ. 413-417.

[2] Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του Ν. 2508/97, με το οποίο επιχειρείται στην ουσία η τροποποίηση και συμπλήρωση του άρθρου 13 του Ν. 1337/83, ώστε οι σχετικές ρυθμίσεις να καταστούν ευκολότερα εφαρμόσιμες στην πράξη.

[3] Προφανώς σήμερα μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», όπου ορίζεται ως φορέας ανάπλασης η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, τούτο τροποποιείται.

[4] Πρέπει να επισημανθεί, ότι οι διατάξεις για χορήγηση αυξημένου ΣΔ από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, δεν έχουν εφαρμοσθεί μέχρι σήμερα, αφού κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ έχουν κριθεί αντισυνταγματικές ως ερχόμενες σε αντίθεση με το άρθρο 24 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος.

[5] Αυτές οι «αστρονομικές» τιμές του πραγματοποιημένου ΣΔ, έχουν προφανώς υλοποιηθεί με το συνδυασμό των ισχυόντων κυρίως προ του 1979 πολύ υψηλών ΣΔ και μιας σειράς αυθαιρεσιών, πολλές από τις οποίες ακόμα και σήμερα συνεχίζονται.

[6] Για περισσότερα βλ.: α) Αθ. Αραβαντινό και Π. Κοσμάκη, σ. 137-167, και β) Κ. Λαλένη, σ. 275-280.

[7] Βλ. Α. Αραβαντινός, Α. Ρόδη, Π. Ρόδη (2009) καθώς και τη συνέντευξη Α. Αραβαντινού: «Τα γκαράζ να ξαναγίνουν γκαράζ» (Ελευθεροτυπία 6.7.2009).

[8] Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των προσφυγικών της Καισαριανής, για την οποία υπήρξε τη τελευταία 25ετία μια σειρά από προτάσεις ανάπλασης με πρωτοβουλία κυρίως της ΔΕΠΟΣ. Κάποτε παρουσιάζαμε στους φοιτητές μας ως

παραδείγματα προς μίμηση μερικές από τις σχετικές μελέτες. Σήμερα παρουσιάζουμε ως παραδείγματα προς αποφυγή τις εξελίξεις και την «πρακτική» που ακολουθείται στον οικισμό αυτό της Καισαριανής. Πληροφορούμαστε ότι επίκειται νέα μελέτη τουλάχιστο για τμήμα του οικισμού.