

ΕΥΘΥΝΕΤΑΙ Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΕΙΨΗ ΑΝΑΠΛΑΣΕΩΝ; ΤΙ ΟΦΕΙΛΕΙ ΝΑ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΕΙ ΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΝΑΠΛΑΣΕΙΣ (Ιούλιος 2011)

Συγγραφέας: ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΕΛΙΣΣΑΣ

Η θέσπιση ιδιαίτερων πολεοδομικών εργαλείων (ΣΟΑΠ, ΖΕΕ, ΖΕΚ, ΖΑΑ, ενεργό οικοδομικό τετράγωνο κ.λπ.) και διαδικασιών για τις αναπλάσεις (άρθρα 8-16 του ν. 2508/1997, ν.δ. 17.7.1923, π.δ. της 4-19.8.1978, π.δ. 132/2.3.1981, ν. 1337/1983), σηματοδοτεί τη διαπίστωση ότι, με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, οι αναπλάσεις δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με τις συνηθισμένες πολεοδομικές διαδικασίες του σχεδίου πόλης.

Μέχρι σήμερα ελάχιστες αναπλάσεις υλοποιήθηκαν, κυρίως για τους ακόλουθους λόγους:

Πρώτον, οι περιοχές ανάπλασης δεν περιλαμβάνονταν πάντοτε στους βασικούς στόχους του κάθε νέου πολεοδομικού σχεδιασμού, ιδιαίτερα του ΓΠΣ, αλλά ο προσανατολισμός του επικεντρωνόταν είτε στις νέες επεκτάσεις, είτε, συνήθως, μέσω αυτών των επεκτάσεων, στην ενσωμάτωση αυθαίρετων οικημάτων.

Αυτή η προτεραιότητα των πολεοδομικών σχεδιασμών για τη ρύθμιση των «εκτός πόλης περιοχών» αποτέλεσε έναν σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα στην πορεία προς τη κατεύθυνση της συμπαγούς πόλης και τελικά στο σχεδιασμό και υλοποίηση των αναπλάσεων.

Δεύτερον, οι σχετικοί χρηματοδοτικοί μηχανισμοί για τις αναπλάσεις επικεντρώνονται αποκλειστικά και μόνο στο δημόσιο και λείπει οποιαδήποτε πρόβλεψη σύμπραξης, συγχρηματοδότησης ή αποκλειστικής χρηματοδότησης των έργων ανάπλασης από τον ιδιωτικό τομέα.

Τρίτον, οι διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας των φορέων ανάπλασης

που προβλέπονται στο ν. 2508/1997 αποδείχτηκαν πολύπλοκες και άκαμπτες και, ως εκ τούτου, αναποτελεσματικές και χρονοβόρες. Έτσι, οι περιοχές εκείνες που δεν πληρούν τα κριτήρια που θέτει ο ν. 2508/1997 για να χαρακτηρισθούν περιοχές ανάπλασης, αναβαθμίζονται με μελέτες αναθεώρησης, σύμφωνα με το ν. 1337/1983, χωρίς τη δημιουργία ειδικού φορέα.

Τέταρτον, οι περιοχές που έχουν προσδιοριστεί από τα ΓΠΣ για να αναπλαστούν με το ν. 2508/1997 δεν υλοποιήθηκαν ποτέ, διότι ακόμη και μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί το σχετικό πλαίσιο των προδιαγραφών.

Πέμπτον, ο ισχύων ν. 2508/1997 για τις αναπλάσεις μένει εν τέλει ανενεργός, αφού δεν έχουν εκδοθεί οι σχετικές κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.

Έκτον, το βασικό νομοθετικό πλαίσιο για τις αναπλάσεις παραμένει τελικά στη πράξη το ν.δ. του 1923. Ωστόσο, το πλέγμα των διατάξεων του ν.δ. 1923 έχει υποστεί σωρεία τροποποιήσεων και χαρακτηρίζεται από έλλειψη μεθοδολογίας και ουσιαστικής συνοχής. Στην πραγματικότητα, οι αναπλάσεις που έγιναν με το ν.δ. 1923 αφορούσαν τη ρύθμιση χρήσεων γης, όπως στην Πλάκα, πεζοδρομήσεων, διαμόρφωση πλατειών κ.λπ.

Έτσι, για εκείνες τις αναπλάσεις που υπήρχε περιβαλλοντικό, επενδυτικό, αρχιτεκτονικό ενδιαφέρον και ήταν υπερτοπικής σημασίας, προκρίθηκε από την Πολιτεία η εξατομικευμένη ρύθμιση του χώρου ανάπλασης με τυπικό νόμο - όπως στην περίπτωση των Ολυμπιακών έργων, του Βοτανικού ή της ανάπλασης του Φαληρικού Όρμου - ως μοναδική φερέγγυα και αποτελεσματική λύση στις χρονοβόρες διοικητικές και δικαστικές επιπλοκές.

Σήμερα, η ελληνική πολιτεία δεν μπορεί πλέον να συνεχίσει να απέχει από μια συγκροτημένη και καθολική άσκηση νομοθετικής πολιτικής για τις αστικές αναπλάσεις. Αντίθετα, οφείλει να θεσπίσει ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο:

A) που να διασφαλίζει ταχύτητα, με την ενίσχυση της ορατότητας των σταδίων του σχεδιασμού της ανάπλασης,

B) να πείσει για την ικανότητά της να εφαρμόσει το σχεδιασμό,

Γ) να εξασφαλίσει τους πόρους για την υλοποίηση και βιωσιμότητα της ανάπλασης.

Συγκεκριμένα:

A) Ταχύτητα και ηλεκτρονική συμμετοχή:

Ανάπλαση με τους σημερινούς χρόνους υλοποίησης των πολεοδομικών σχεδίων δεν ενδιαφέρει κανέναν, ούτε την Ε.Ε. ούτε τον ιδιώτη, για να τις χρηματοδοτήσουν και να σπαταλήσουν τα χρήματά τους.

Όπως ακριβώς κανένας δημόσιος υπάλληλος δεν θα διέθετε χρήματα για την κατασκευή του σπιτιού του, χωρίς να γνωρίζει πότε θα ολοκληρωθεί, για να βάλει μέσα την οικογένειά του και να μη μένει για απροσδιόριστο χρόνο στο νοίκι, έτσι και η εφαρμογή του χρονοδιαγράμματος εκπόνησης μιας ανάπλασης έχει ιδιαίτερη σημασία, αφού η πλημμελής τήρησή του ακυρώνει σε σημαντικό βαθμό τις περιβαλλοντικές, κατασκευαστικές, αισθητικές και οικονομικές προβλέψεις του.

Ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο, για να μειώσει τους χρόνους υλοποίησης της ανάπλασης, οφείλει να διασφαλίσει την ορατότητα και την δυνατότητα πρόσβασης και γνώσης του σχεδιασμού της ανάπλασης.

Όταν λείπει η ορατότητα των σχεδιαστικών, πραγματολογικών ή κανονιστικών προϋποθέσεων, όσο και να είναι κάποιος ελεύθερος να εκφράσει τη βούληση του, αδυνατεί να τη διαμορφώσει, αφού στερείται τη γνώση του πεδίου για το οποίο καλείται να συναποφασίσει. Ως εκ τούτου, αναγκάζεται να προσφύγει στα δικαστήρια, αφού η διοίκηση του αποκρύπτει τις απαραίτητες πληροφορίες και εμποδίζει τη συμμετοχή του στη διαμόρφωση μιας ανάπλασης, δηλαδή του στερεί μια επιλογή που ενδεχομένως διαθέτουν άλλοι πολίτες.

Πέρα από τις δικαστικές επιπλοκές, η έλλειψη θεσμοθετημένης ηλεκτρονικής συμμετοχής των ενδιαφερόμενων σε κάθε πολεοδομικό σχεδιασμό, όπως είναι η ανάπλαση, οδηγεί τη διοίκηση στην απώλεια της επαφής της με τις κοινωνικές εξελίξεις, δηλαδή υποτιμά την γενεσιουργό αιτία της ανάπλασης, που συνοψίζεται στο γεγονός, ότι αυτή επιχειρείται για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής, οικιστικής

και αισθητικής διάστασης της καθημερινότητας των πολιτών.

Σήμερα, όταν στην Ελβετία η έκδοση μιας οικοδομικής άδειας γίνεται ηλεκτρονικά, και στην Ελλάδα, με τη πρόσφατη προσθήκη του άρθρου 85 παρ. 3 Κανονισμού της Βουλής «τα νομοσχέδια θα συνοδεύονται υποχρεωτικά και από έκθεση της δημόσιας διαβούλευσης», και έχει ήδη ξεκινήσει ο διάλογος κι έχουν υποβληθεί οι σχετικές προτάσεις για τους νέους τρόπους συμμετοχής του πολίτη στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση (opengov.gr), υπάρχουν οι προϋποθέσεις για τη τυποποίηση του ηλεκτρονικού διαλόγου, της συμμετοχής και της συναπόφασης για τις αναπλάσεις.

Κυρίως, όμως, η θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας για τις αναπλάσεις θα συμβάλει στη δημιουργία κάποιας σταθερότητας, κάθε απόκλιση από την οποία απαιτεί δημόσια αποσαφήνιση και ιδιαίτερα, εμπειριστατωμένη αιτιολόγηση, όπως αντίστοιχα προβλέπει ο Οικοδομικός Κανονισμός της Βιέννης. Επίσης, η θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας θα συνεισφέρει στη δημιουργία και τη διασφάλιση των προϋποθέσεων που είναι απαραίτητες για την επίτευξη ικανοποιητικότερων συμβιβασμών. Έτσι, οι συμβιβασμοί που επιτυγχάνονται μέσω μιας θεσμοθετημένης ηλεκτρονικής συμμετοχής μπορεί να συμβάλει στην ταχύτητα υλοποίησής της, αφού αυτοί οι συμβιβασμοί μπορεί να αποτελέσουν ένα αποφασιστικό μέσο άμβλυνσης γραφειοκρατικών και δικαστικών επιπλοκών.

Βέβαια, η θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας δημοσιότητας και της συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων πολιτών και διοικητικών φορέων στην εκπόνηση μιας ανάπλασης, δεν σημαίνει και αξίωση για λεπτομερή καταγραφή όλων των επιτρεπόμενων κινήσεών τους.

Ακόμη κι αν τυποποιηθεί η διαδικασία ηλεκτρονικής συμμετοχής και δημοσιότητας για τις αναπλάσεις, με κανόνες εύπλαστους και ελαστικούς, που να μπορούν να αναπροσαρμόζονται και να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαιτερότητα της κάθε ανάπλασης, και πάλι, η πρόγνωση του τελικού οράματος για μια ανάπλαση παραμένει μια ανοικτή υπόθεση, στο βαθμό που η τήρηση της νομιμότητας της διαδικασίας δεν μπορεί να προδιαγράψει και την έκβαση της πολιτικής δραστηριότητας των συμμετεχόντων σε όλα τα στάδια των διαπραγματεύσεων και των συμβιβασμών.

Σ' αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί ότι μια νέα κουλτούρα ηλεκτρονικής συμμετοχής και παρέμβασης έχει ενεργοποιηθεί στο Έσσιλγκεν και στο Αμβούργο, στην Ο.Δ. Γερμανίας, με αφορμή την «living bridge» στις εκβολές του Έλβα. Πρόκειται για την κατασκευή μιας γέφυρας, η οποία, μαζί με τις εξυπηρετήσεις της οδικής κυκλοφορίας πάνω από τον Έλβα, θα υποδεχθεί και χρήσεις αθλητικών εγκαταστάσεων, κατοικίας, πολιτισμού και ψυχαγωγίας. Συγκεκριμένα, στο Αμβούργο, η ηλεκτρονική παρέμβαση του κοινού δοκιμάστηκε ισότιμα με την ισχύουσα έντυπη διαδικασία συμμετοχής στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Δηλαδή, οι διοικητικοί υπάλληλοι του Υπουργείου του κρατιδίου για την ανάπτυξη και το περιβάλλον της πόλης του Αμβούργου, ανάρτησαν σε ειδική ιστοσελίδα στο διαδίκτυο τη θεσμοθετημένη διαδικασία, διασφαλίζοντας την τήρηση των προϋποθέσεων και δεσμεύσεων για τη συλλογή, αξιολόγηση και περαιτέρω χρήση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επίσης, διοργάνωσαν διαδικτυακές συζητήσεις διάρκειας 90 λεπτών με τεχνοκράτες, εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και μεμονωμένων πολιτών και παρείχαν τη δυνατότητα σε όποιον επιθυμούσε να υποβάλει την πολεοδομική, αρχιτεκτονική και αισθητική πρότασή του για την «living bridge».

B) Η Πολιτεία οφείλει να θεσπίσει ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο που να πείθει για την ικανότητά της να εφαρμόσει το σχεδιασμό της ανάπλασης:

Θα πρέπει να τονισθεί ότι και οι αναπλάσεις αντιμετωπίζουν το ίδιο πρόβλημα που απαντάται σε κάθε νομοθέτημα και κάθε σχεδιασμό: τη μερική ή τη μη εφαρμογή του.

Όμως, στο βαθμό που η κρατική εξουσία αδυνατεί να ασκήσει ή ασκεί περιορισμένο έλεγχο της εφαρμογής ενός κανόνα δικαίου ή ενός σχεδιασμού, τότε σχετικοποιείται η ικανότητα επιβολής της βούλησής της.

Έτσι η αδυναμία της Πολιτείας στην άσκηση ελέγχου για την εφαρμογή του θεσπισθέντος νόμου ή σχεδιασμού ανάπλασης, κατ' επέκταση η αποχή του κράτους από την επιβολή κυρώσεων, γεννά υποψίες για αθέμιτες συναλλαγές του πολίτη με τη διοίκηση και με τους βασικούς παράγοντες της κοινωνίας, εμβολίζοντας έτσι τη διαδικασία νομιμοποίησής τους, δηλαδή την αναγκαία συναίνεση του πολίτη που συντελείται κατά τη διαδικασία πραγμάτωσης κάθε κρατικού και κοινωνικού θεσμού,

δηλαδή ακόμη και μιας ηλεκτρονικής θεσπισμένης διαδικασίας.

Γ) Η Πολιτεία οφείλει να θεσπίσει ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο για τις αναπλάσεις, που να εξασφαλίζει τους πόρους για την υλοποίηση μιας μακρόχρονης και βιώσιμης ανάπτυξης:

Για να μην διώχνει συνεχώς η γραφειοκρατία κεφάλαια και να μην προσελκύει η χώρα μας «επενδύσεις μόνο για εξωγήινους», όπως αναφέρθηκε στον Τύπο, πρέπει πρωτίστως να οριστικοποιηθούν και να δοκιμαστούν όλες εκείνες οι ρυθμίσεις για τις επενδύσεις κυρίως για τη φορολόγηση τη δανειοδότηση των επιχειρήσεων.

Περαιτέρω, το ΤΕΕ σε σχετική μελέτη του προτείνει τη θέσπιση του Vorhaben- und Erschließungsplan (σχέδιο έργων και υποδομών), που δίνει στον επενδυτή τη δυνατότητα να προετοιμάσει ένα δεσμευτικό σχέδιο για ένα προτεινόμενο αναπτυξιακό έργο και τη σχετική υποδομή του και να συνάψει σύμβαση με τους ΟΤΑ για την οικοδόμηση του κτιριακού έργου και της ανάπλασης, σύμφωνα με αυτό το σχέδιο.

Μια παραλλαγή αυτού του μοντέλου μπορεί να είναι τα δίκτυα κάτω από την πόλη να γίνονται από την Πολιτεία ή να αναλαμβάνει ένα τμήμα του, έτσι ώστε να μπορεί να επωφεληθεί και η Πολιτεία από την εκμετάλλευση της ανάπλασης.

Όμως κάθε σκέψη για οποιαδήποτε επένδυση προϋποθέτει μια ισχυρή αξιόπιστη Πολιτεία, που θα μπορεί να εφαρμόσει οποιοδήποτε σχεδιασμό για την ανάπλαση, δηλαδή μια Πολιτεία που θα μπορεί να ελέγχει και να επιβάλει κυρώσεις. Δηλαδή, η Πολιτεία να γίνει επιτέλους δυσάρεστη.

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