

Ο ΧΩΡΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ ΑΝΑΠΛΑΣΗΣ (Αύγουστος 2011)

Συγγραφέας: ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ -Φ. ΛΑΓΟΠΟΥΛΟΣ

I. Το ευρωπαϊκό φάσμα των χωρικών σχεδίων

Πιστεύω ότι δεν είναι χωρίς ενδιαφέρον η οριοθέτηση του χωρικού χαρακτήρα της μελέτης ανάπλασης, όπως αυτός τεκμαίρεται από τον ν. 2508/1997, όχι, όμως, αναφορικά με το αντικείμενο, το οποίο καλείται να θεραπεύσει, αλλά ως προς το είδος της πολεοδομικής προσέγγισης, την οποία υιοθετεί.^[1] Συγκεκριμένα, με δεδομένο ότι όλα σχεδόν τα νομοθετημένα σχέδια μεγάλης κλίμακας της χώρας μας έχουν είτε χωροταξικό είτε πολεοδομικό χαρακτήρα, το ερώτημα που τίθεται είναι η θέση της μελέτης ανάπλασης σε σχέση με αυτό το πεδίο.^[2] Πρόκειται, λοιπόν, για ένα θέμα τυπολογίας χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, του οποίου ο χειρισμός διευκολύνεται φυσικά, εάν χρησιμοποιηθεί ως υπόβαθρό του μία γενική τυπολογία αυτών των σχεδίων. Αυτήν ακριβώς θα προσπαθήσω να εντοπίσω στη συνέχεια, με αναφορά μάλιστα στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Θα στηριχθώ για τη διατύπωση αυτής της τυπολογίας στο εξαιρετικό βιβλίο των Peter Newman και Andy Thornley *Urban Planning in Europe*,^[3] στο οποίο μελετάται, μεταξύ άλλων, η επιρροή του νομοθετικού και διοικητικού συστήματος κάθε ευρωπαϊκής χώρας επάνω στο σύστημα προγραμματισμού της. Οι συγγραφείς αναφέρουν ορθά ότι η ποικιλία των δικαιοδικών συστημάτων μεταξύ χωρών επηρεάζει τις αντίστοιχες προσεγγίσεις στην πολεοδομία και ότι η ποικιλία διοικητικών συστημάτων επηρεάζει την εφαρμογή των σχεδίων. Με βάση αυτήν τη λογική, επιλέγουν από το ευρύτερο κοινωνικό πλαίσιο της πολεοδομίας τη μελέτη αυτών των δύο συνιστωσών του πολιτικού επιπέδου, δηλαδή το δικαιοδικό και το διοικητικό σύστημα. Σύμφωνα με τους συγγραφείς, υπάρχει μία γενική συμφωνία στη βιβλιογραφία ότι η Ευρώπη διαχωρίζεται, βάσει αυτών των δύο συστημάτων, σε τέσσερις δικαιο-διοικητικές οικογένειες, στις οποίες προσθέτουν τα υπο

διαμόρφωση συστήματα των πρώην σοσιαλιστικών χωρών. αποκαλούν τις τέσσερις αυτές οικογένειες βρετανική, ναπολεόντεια, γερμανική και σκανδιναυική. Μία σύνοψη της περιγραφής των χαρακτηριστικών τους, την οποία δίνουν, είναι η εξής:

Βρετανική οικογένεια. Το βρετανικό δικαιοσύστημα είναι πολύ διαφορετικού τύπου από αυτό των άλλων οικογενειών και εδράζεται στο παραδοσιακό αγγλο-σαξωνικό Κοινοδίκαιο (Common Law), το οποίο θεμελιώνεται στη νομολογία. Πάλι με βάση την παράδοση, η τοπική διοίκηση (μικρο-κοινωνία) επιτηρείται από την κεντρική κυβέρνηση (επιπέδου μακρο-κοινωνίας), με αποτέλεσμα τον υψηλό βαθμό κεντρικού ελέγχου και τον περιορισμό της αυτονομίας της τοπικής διοίκησης, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες οικογένειες, στις οποίες η τελευταία έχει λιγότερο ή περισσότερο σημαντική αυτονομία. Αυτός ο γενικότερος έλεγχος επί της τοπικής διοίκησης αντανακλάται στην ουσιαστική έλλειψη περιφερειακού προγραμματισμού (επιπέδου μεσο-κοινωνίας) και στην υποταγή της τοπικής πολεοδομίας στις εθνικές κατευθύνσεις. Και πάλι υπάρχει έντονη διαφορά με τις υπόλοιπες οικογένειες της Ευρώπης, στις οποίες εγείρονται αντιρρήσεις στα τοπικά σχέδια μόνον όταν θίγουν εθνικά ή περιφερειακά συμφέροντα.

Ναπολεόντεια οικογένεια. Σε πλήρη αντίθεση με το Κοινοδίκαιο, τα δικαιοσύστημα των Γαλλίας, Ολλανδίας, Βελγίου, Λουξεμβούργου, Πορτογαλίας, Ισπανίας, Ιταλίας και Ελλάδας (στην οποία υπάρχει επιρροή και από τη γερμανική οικογένεια), αν και σημαντικά ετερογενή μεταξύ τους, θεμελιώνονται σε αφηρημένους νομικούς κανόνες, οι οποίοι διαμορφώθηκαν βασικά μετά τη γαλλική επανάσταση και ενσωματώνουν τον ορθολογισμό του Διαφωτισμού. Σε συμφωνία με το πνεύμα του ναπολεόντειου νομικού συστήματος, οι χώρες αυτής της οικογένειας έχουν έναν συστηματικό εθνικό κώδικα νομικών ρυθμίσεων. Ο κρατικός έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης παραμένει ισχυρός, υπάρχει, όμως, και τοπική εκπροσώπηση. Αυτός ο συνδυασμός κεντρικού ελέγχου και ανταπόκρισης στις τοπικές πιέσεις, δηλαδή διάδρασης μεταξύ κεντρικής και τοπικής διακυβέρνησης, χαρακτηρίζεται από τους συγγραφείς ως «συγχωνευμένο» (*fused*) σύστημα. Σύγχρονη εξέλιξη αυτού του συστήματος ήταν η αύξουσα αποκέντρωση και η μεγαλύτερη έμφαση στις περιφέρειες. Ειδικότερα στην Ισπανία και το Βέλγιο, η τάση είναι προς ομοσπονδιακή δομή, με άμεση επίπτωση στο σύστημα χωρικού προγραμματισμού.

Δεδομένων, λοιπόν, αυτών των τριών επιπέδων, του εθνικού, του περιφερειακού

και του τοπικού, προβλέπεται μία μορφή προγραμματισμού που βασίζεται στον κατακόρυφο, αλλά και τον οριζόντιο, συντονισμό. Υπάρχει εθνικός κώδικας ρύθμισης του προγραμματισμού και νομοθετείται μία ιεραρχία σχεδίων διαφορετικής γεωγραφικής κλίμακας, σύμφωνα με το ναπολεόντειο δικαιοσύνη πνεύμα. Η δυναμική αυτού του συστήματος δεν είναι ομοιόμορφη σε όλες τις χώρες της οικογένειας και μάλιστα χαρακτηρίζεται από μία διχοτόμηση Βορρά-Νότου, δεδομένου ότι στη Γαλλία και την Ολλανδία υπάρχει ένα σαφές και συστηματικό σύστημα προγραμματισμού, ενώ στην Ελλάδα και την Ιταλία το σύστημα διακρίνεται από αποσπασματικότητα, πολυπλοκότητα και χρήση άτυπων μηχανισμών.

Γερμανική οικογένεια. Το δικαιοσύνη σύστημά της είναι κατά κάποιο τρόπο ένας ιδιαίτερος κλάδος της ναπολεόντειας οικογένειας και καλύπτει τις Γερμανία, Αυστρία και Ελβετία (καθώς και μερικά, όπως είδαμε, την Ελλάδα). Ιστορικά, ο γερμανικός νομικός κώδικας διαμορφώθηκε βάσει του αρχαίου Ρωμαϊκού Δικαίου κι επηρεάστηκε από τον Διαφωτισμό στο θέμα της συνεκτικότητας της νομοθεσίας, με αποτέλεσμα ένα ιδιαίτερα αφηρημένο σύστημα, ακόμη περισσότερο και από το γαλλικό. Στη γερμανική οικογένεια, δίνεται ιδιαίτερη σημασία στο σύνταγμα του κράτους και γενικότερα στην περίπτωση των ομοσπονδιακών κρατών το κεντρικό κράτος μοιράζεται την εξουσία του με τις περιφέρειες, που έχουν το δικό τους σύνταγμα. Η συνεκτικότητα του γενικού δικαιοσύνη συστήματος χαρακτηρίζει και το σύστημα προγραμματισμού. Λόγω του τρόπου λειτουργίας του, το ομοσπονδιακό σύστημα χαρακτηρίζεται από ισχυρή εκπροσώπηση των περιφερειών στον προγραμματισμό, ενώ κάθε περιφέρεια προβλέπει τα δικά της πολεοδομική νομοθεσία και σχέδια, καθώς και μηχανισμούς για την επίτευξη συναίνεσης μεταξύ και εντός των επιπέδων προγραμματισμού της χωρικής ιεραρχίας.

Σκανδιναβική οικογένεια. Περιλαμβάνει προφανώς τα τέσσερα σκανδιναβικά κράτη και διαφοροποιείται σαφώς από τη βρετανική, αλλά λιγότερο από τις άλλες δύο οικογένειες. Αν και επηρεάστηκε τελικά και από τις τρεις άλλες οικογένειες, η νομοθεσία της έχει έναν ιδιαίτερο χαρακτήρα, που αποφεύγει την αυστηρότητα της γερμανικής. Όσον αφορά στο σύστημα προγραμματισμού, η σκανδιναβική οικογένεια είναι η πλέον αποκεντρωμένη, εφόσον ο εθνικός προγραμματισμός είναι εξαιρετικά περιορισμένος και ο περιφερειακός έχει ασθενή εκπροσώπηση, ενώ η πρωτοκαθεδρία ανήκει στο τοπικό επίπεδο των δήμων, σημείο στο οποίο υπάρχει ομοιότητα με τη γερμανική οικογένεια.

Σύμφωνα, πάντοτε, με τους Newman και Thornley, το ευρύτερο εθνικό πλαίσιο μίας χώρας δημιουργεί ευκαιρίες και περιορισμούς για το σύστημα προγραμματισμού και το διοικητικό σύστημα επηρεάζει τη σχέση μεταξύ εθνικού και αστικού προγραμματισμού. Κατ' ακολουθία, υπάρχουν σημαντικές διαφορές των συστημάτων προγραμματισμού, παρά το γεγονός ότι εμφανίζονται παρόμοιες τάσεις στα ευρωπαϊκά κράτη. Οι συγγραφείς υιοθετούν την άποψη ότι, τελικά, μπορεί στο ευρωπαϊκό μέλλον να συνεχίσουν να υπάρχουν διαφορές, αλλά τα συστήματα προγραμματισμού θα συγκλίνουν.

Είναι σκόπιμο να διευκρινίσουμε την οπτική της ανάλυσης, την οποία παρουσίασα, των συγγραφέων σχετικά με τα ευρωπαϊκά συστήματα χωρικού προγραμματισμού. Προσανατολίζονται προς την πολιτική, και γραφειοκρατική, όψη τους, η οποία περιστρέφεται γύρω από τα θέματα της παρουσίας και σημασίας των διαφόρων επιπέδων χωρικού προγραμματισμού μίας χώρας και της κατεύθυνσης και έντασης της ροής της εξουσίας, η οποία θέτει το επίκαιρο θέμα, βασικά στο επίπεδο της μικρο-κοινωνίας, της συμμετοχής, γενικότερα των πολιτών και ειδικότερα των χρηστών μίας περιοχής επέμβασης. Αυτή, όμως, η πολιτική όψη των συστημάτων περιβάλλει μία τεχνική όψη, που είναι τα συγκεκριμένα είδη των σχεδίων, ανάλογα με την κάθε χωρική κλίμακα. Με το θέμα αυτό ασχολούνται επίσης οι δύο συγγραφείς, χωρίς, όμως, να το συστηματοποιήσουν.

Πιστεύω ότι μία συστηματική μελέτη των στοιχείων, τα οποία χορηγούν, στα οποία πρόσθεσα ορισμένες πρόσφατες εξελίξεις, οδηγεί στα εξής συμπεράσματα:

α) Σε όλα τα κράτη υπάρχει ένα φάσμα θεσμοθετημένων χωρικών σχεδίων, το μέγιστο του οποίου έχει τη μορφή ιεραρχίας από το εθνικό επίπεδο έως το μικρο-τοπικό, και όλα τα κράτη καλύπτουν λιγότερο ή περισσότερο αυτό το φάσμα. Τα ιεραρχικά επίπεδα είναι, σε όλες τις περιπτώσεις, άμεσα συγκρίσιμα.

β) Το φάσμα των επιπέδων χωρικού προγραμματισμού και σχεδίων, εκ των άνω προς τα κάτω, εκκινεί από το εθνικό επίπεδο και ακολουθούν το περιφερειακό, ενδεχόμενα ένα υπο-περιφερειακό, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, το ειδικό πολεοδομικό σχέδιο και ενδεχόμενα ένα ακόμη πιο λεπτομερειακό σχέδιο. Τα είδη των σχεδίων κάθε επιπέδου είναι κατά το πλείστον συγκρίσιμα.

γ) Οι μεγαλύτερες αποκλίσεις εμφανίζονται στο εθνικό επίπεδο (1ος τύπος σχεδίων). Υπάρχουν κράτη, όπως, π.χ., η Βρετανία, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Ελβετία και η Δανία, με ισχυρή παρουσία εθνικού χωροταξικού προγραμματισμού, σε άλλα κράτη, όπως, π.χ., στην Ιταλία, το Βέλγιο και τη Νορβηγία, διατυπώνεται τομεακή πολιτική σε εθνικά θέματα (όπως είναι το εθνικό δίκτυο μεταφορών), χωρίς έμφαση στις χρήσεις εδάφους, και στα λοιπά κράτη, όπως, π.χ., στη Φιλανδία, αυτό το επίπεδο προγραμματισμού είναι απόν. Προσθέτω ότι θεσμοθέτηση σχεδίου εθνικού επιπέδου στην Ελλάδα υπήρξε για πρώτη φορά το 2008 με το Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο, το οποίο συνοδεύεται από τρία ειδικά πλαίσια, για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, τη βιομηχανία και τον τουρισμό.

δ) Η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών έχει θεσμοθετήσει περιφερειακά χωροταξικά σχέδια (2ος τύπος σχεδίων), η σημασία, όμως, των οποίων ποικίλλει. Έτσι, π.χ., στη Βρετανία η επιρροή αυτών των σχεδίων είναι μειωμένη, ενώ αντίθετα είναι ισχυρή στα ομοσπονδιακά κράτη. Προσθέτω ότι στην Ελλάδα θεσμοθετήθηκαν τα τελευταία χρόνια για πρώτη φορά περιφερειακά χωροταξικά σχέδια για τις 13 περιφέρειες της χώρας, με τον τίτλο «Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης».

ε) Θεσμοθετημένα υπο-περιφερειακά σχέδια (3ος τύπος σχεδίων) υπάρχουν σε λίγα κράτη, όπως, π.χ., στις Βρετανία, Γαλλία και Νορβηγία. Στην πρώτη, τα σχέδια έχουν ως γεωγραφική μονάδα αναφοράς την κομητεία και αποκαλούνται «δομικά σχέδια» (*structure plans*). Υπάρχουν και στην Ελλάδα αντίστοιχα σχέδια, αν και νομικά θεωρούνται ως πολεοδομικά, δηλαδή τα Ρυθμιστικά Σχέδια των μεγάλων πόλεων της χώρας, αρχικά των Αθήνας, Θεσσαλονίκης, Ηρακλείου, Λάρισας και Βόλου, Καβάλας και Ιωαννίνων, αλλά υπάρχει δυνατότητα επέκτασής τους και σε άλλες πόλεις υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

στ) Γενικά πολεοδομικά σχέδια (4ος τύπος σχεδίων), προσεγγιστικά της κλίμακας δήμου ή δήμων, χρησιμοποιούν όλα τα κράτη (αυτού του επιπέδου μπορεί να είναι και τα βρετανικά δομικά σχέδια). Ακόμη λεπτομερειακότερα σχέδια είναι θεσμοθετημένα στις Ισπανία και Πορτογαλία. Τέτοια σχέδια, αναφορικά με την ελληνική πολεοδομική νομοθεσία, είναι το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.), το οποίο αφορά σε ένα μεγαλύτερο ή μικρότερο αστικό (δηλαδή, με τουλάχιστον έναν οικισμό άνω των 2.000 κατοίκων) δήμο ή ένα σύνολο δήμων με τουλάχιστον έναν

αστικό δήμο, και το Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης της Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.), το οποίο αφορά σε έναν ή περισσότερους μη αστικούς δήμους.

ζ) Ειδικά πολεοδομικά σχέδια, τοπικού επιπέδου (5ος τύπος σχεδίων), χρησιμοποιούνται από όλα σχεδόν τα κράτη. Τέτοια σχέδια είναι στην Ελλάδα οι Πολεοδομικές Μελέτες (Π.Μ.).

η) Πιο εξειδικευμένα σχέδια, πλέον μικρο-τοπικού επιπέδου (6ος τύπος σχεδίων), δηλαδή επιπέδου αστικού σχεδιασμού, δεν είναι πολύ διαδεδομένα.

θ) Υπάρχει πρόθεση συντονισμού, ώστε τα σχέδια κατώτερου επιπέδου να υπόκεινται στις κατευθύνσεις του (των) ανωτέρου (ων) επιπέδου (ων), αλλά αυτή η εναρμόνιση είναι στην πράξη άλλοτε συστηματικότερη και άλλοτε χαλαρότερη.

Τελικά, λοιπόν, η τεχνική όψη του χωρικού προγραμματισμού των ευρωπαϊκών κρατών παρουσιάζει μία ορθαλμοφανή σύγκλιση, η οποία επισκιάζει, στο τεχνικό πάντοτε επίπεδο, τις δικαιο-διοικητικές διαφορές τους, χωρίς, βέβαια, να συνεπάγεται και ανάλογη σύγκλιση στον βαθμό εφαρμογής των πολεοδομικών προτάσεων. Το συμπέρασμα αυτό δεν αλλοιώνεται από τις μεταβολές που επήλθαν από τη χρονολογία έκδοσης του βιβλίου των δύο συγγραφέων, όπως δείχνουν τα πιο πρόσφατα από τα ελληνικά δεδομένα, που παρέθεσα, ή τα επίσης πρόσφατα δεδομένα του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου, π.χ., δόθηκε πλέον έμφαση στις περιφερειακές χωρικές στρατηγικές και καταργήθηκε το δομικό σχέδιο.

II. Η μελέτη ανάπλασης

Θα αναζητήσουμε, λοιπόν, τη θέση της μελέτης ανάπλασης μέσα σε αυτό το φάσμα έξι βαθμίδων θεσμοθετημένων χωρικών σχεδίων. Προκειμένου να εντοπισθεί αυτή η ταξινομική θέση, θα χρησιμοποιήσω τρεις ομάδες χαρακτηριστικών της μελέτης ανάπλασης, με βάση τον ν. 2508/1997, δεδομένου ότι ο συνδυασμός τους επιτρέπει να απαντηθεί το ερώτημα αυτό. Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι τυπολογικά,

γενικά και ειδικά και αναλύονται στη συνέχεια.

II.1. Τυπολογικά χαρακτηριστικά

Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο, η μελέτη ανάπλασης προαπαιτεί Πολεοδομική Μελέτη (άρ. 7, παρ. 2), οπότε έπεται προφανώς τόσο αυτής όσο και της εκπόνησης Γ.Π.Σ., έχοντας ειδικότερο χαρακτήρα. Ο τελευταίος διευκρινίζεται σαφέστερα εξ αντιπαράθεσως με την Π.Μ., η οποία είναι το σχέδιο της κατώτερης πολεοδομικής κλίμακας. Όπως ορίζει ο ν. 1337/1983, άρ. 7, παρ. 4, η Π.Μ. «αναφέρεται στο σύνολο των περιοχών του Γ.Π.Σ. ή και σε τμήμα του, το οποίο πρέπει πάντως να αποτελεί πολεοδομική ενότητα ή ζώνη άλλων χρήσεων», ενώ σε εξαιρετικές περιπτώσεις «είναι δυνατό να γίνει η έγκριση της Π.Μ. σε τμήμα πολεοδομικής ενότητας». Οι κλίμακες εκπόνησης της Π.Μ. είναι, για το Α΄ Στάδιο: Αναγνώριση-Ανάλυση υφισταμένης κατάστασης-Προκαταρκτική πρόταση, 1:2.000 και για το Β΄ Στάδιο: Πρόταση-Πολεοδομικό σχέδιο 1:1.000 ή 1:500, με την τελευταία να είναι μεγάλη τοπογραφική κλίμακα.

Από τη μεριά της, «Η περιοχή ανάπλασης μπορεί να περιλαμβάνει μία ή περισσότερες πολεοδομικές ενότητες ή τμήματα πολεοδομικών ενοτήτων» (ν. 2508/1997, άρ. 8, παρ. 2). Σημειώνω, με την ευκαιρία, μία ασάφεια του νόμου, που οφείλεται στην αναφορά «τμήματα πολεοδομικών ενοτήτων», επειδή παρακάμπτει την περίπτωση του ενός τμήματος μίας πολεοδομικής ενότητας. συνάγεται, όμως, ότι, εφόσον η πρόταση ξεκινά με «μία ή περισσότερες», τότε η περιοχή ανάπλασης μπορεί να αναφέρεται και σε τμήμα μίας και μόνο πολεοδομικής ενότητας. Περαιτέρω, η μελέτη ανάπλασης, που σκοπεύει στην «ανασυγκρότηση δομημένης περιοχής», μπορεί και να αφορά στην ανασυγκρότηση «μεμονωμένου οικοδομικού τετραγώνου» (άρ. 8, παρ. 5, α).

Εάν συγκρίνουμε, λοιπόν, τις πολεοδομικές κλίμακες, τις οποίες καλύπτουν η Π.Μ. και η μελέτη ανάπλασης, παρατηρούμε ότι το πολεοδομικό αντικείμενο της Π.Μ. ξεκινά από μεγάλη χωρική ενότητα, το «σύνολο των περιοχών του Γ.Π.Σ.», και

περιγράφεται ως συνεχώς μειούμενο, για να φθάσει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, το τμήμα πολεοδομικής ενότητας. Αντίθετα, με σημείο αναφοράς τη μία πολεοδομική ενότητα, το πολεοδομικό αντικείμενο της ανάπλασης αυξάνεται στις περισσότερες πολεοδομικές ενότητες και μειώνεται στα τμήματά τους, για να καταλήξει στο μεμονωμένο Ο.Τ. Παρατηρούμε μία υπερκάλυψη των δύο αυτών ειδών πολεοδομικών σχεδίων, αλλά στο πλαίσιο διαφορετικών τάσεων: η Π.Μ. «κατεβαίνει» από την κάλυψη του Γ.Π.Σ. μέχρι ουσιαστικά την πολεοδομική ενότητα, ενώ, για τη μελέτη ανάπλασης, τονίζονται εξίσου οι περισσότερες πολεοδομικές ενότητες (που έχουν απλώς ως υπονοούμενο όριο το Γ.Π.Σ.) και τα τμήματά τους και είναι αποδεκτό και το μεμονωμένο Ο.Τ., δηλαδή το αντικείμενο της μελέτης ανάπλασης τείνει να είναι πιο περιορισμένο από αυτό της Π.Μ. Τότε, η μελέτη ανάπλασης εντάσσεται τυπολογικά στον 6ο τύπο σχεδίων, που συνδέεται με τον αστικό σχεδιασμό (*urban design*), μπορεί, όμως, και να μετατραπεί οριακά σε αρχιτεκτονική μελέτη, όταν υποχωρήσει στην κλίμακα του Ο.Τ.

II.2. Γενικά χαρακτηριστικά

Τα γενικά χαρακτηριστικά της μελέτης ανάπλασης είναι τα προδιαγραφόμενα από τον νόμο συστατικά της. Για την ανάπλαση μίας περιοχής, απαιτούνται:

α) Προκαταρκτική πρόταση ανάπλασης (άρ. 8, παρ. 7β και άρ. 9, παρ. 1).

β) Πρόγραμμα ανάπλασης (άρ. 8, παρ. 7β και άρ. 10, παρ. 10 και 2), το οποίο αντιστοιχεί προφανώς στη φάση του καθαυτού προγραμματισμού.

γ) Σύμφωνα με το άρ. 8, παρ. 7β, «πολεοδομική μελέτη ανάπλασης ή [δική μου έμφαση] σχετικές ειδικές μελέτες», που αντιστοιχούν στη φάση του σχεδιασμού. Αναμφίβολα αυτό το «ή» προκαλεί κατάπληξη, επειδή είναι φυσικά αδύνατο να υπάρχουν ειδικές μελέτες χωρίς το κύριο ζητούμενο, που είναι η μελέτη ανάπλασης. Αυτό το ολίσθημα αίρεται στη συνέχεια, αλλά βέβαια η νομική αντίφαση παραμένει, εφόσον γίνεται αναφορά στη «σύνταξη και έγκριση της πολεοδομικής μελέτης

ανάπλασης της περιοχής και των τυχόν [δική μου υπογράμμιση] ειδικότερων μελετών» (άρ. 10, παρ. 1β). Εδώ η μελέτη ανάπλασης θεωρείται δεδομένη, ενώ οι ειδικές μελέτες καταχρηστικές. Εάν, όμως, επιλύεται λογικά ένα θέμα, τίθεται η βάση μία νέας αντίφασης. Πράγματι, ακολουθεί η διατύπωση ότι η μελέτη ανάπλασης «περιλαμβάνει την πολεοδομική μελέτη και [δική μου υπογράμμιση] τις σχετικές ειδικές μελέτες που απαιτούνται για την υλοποίηση του προγράμματος ανάπλασης» (άρ. 11, παρ. 1). Εδώ, οι καταχρηστικές ειδικές μελέτες γίνονται πλέον υποχρεωτικές.

Με την ευκαιρία, θα ήθελα να επισημάνω το ατυχές της χρήσης της ορολογίας «πολεοδομική μελέτη» (άρ. 7, παρ. 2) για τη μελέτη ανάπλασης. Επί τριακονταετία σχεδόν ο όρος συνδέεται με την Π.Μ. επέκτασης ή ένταξης και αναφέρεται σε σχέδια του 5ου τύπου. Είναι προφανές ότι η χρήση του για μελέτη άλλου τύπου, 6ου τύπου, όπως είναι η μελέτη ανάπλασης, δημιουργεί τυπολογική ανωμαλία και ουσιαστική σύγχυση, οι οποίες τροφοδοτούνται επιπλέον και από τις άλλες «πολεοδομικές μελέτες», τις οποίες αναφέρει ο νόμος: πολεοδομική μελέτη περιοχής αναμόρφωσης (για προβληματικές περιοχές εγκεκριμένων σχεδίων πόλης ή οικισμών προ του 1923) -άρ. 15, παρ. 1 και 4- και πολεοδομική μελέτη περιοχής ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.Π.Ο., για ενιαίες περιοχές min 100 στρ. εκτός σχεδίου πόλης, εκτός οικισμών προ του 1923 και εκτός οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους, οι οποίες να μπορούν να αποτελέσουν τουλάχιστον μία πολεοδομική ενότητα) -άρ. 24, παρ. 1, 2 και 5-. Ο όρος «πολεοδομική μελέτη», λοιπόν, είναι ατυχής για την ανάπλαση και θα έπρεπε να αντικατασταθεί, θέμα στο οποίο θα επανέλθω τελειώνοντας.

Εάν προκαταρκτική πρόταση ανάπλασης, πρόγραμμα ανάπλασης και πολεοδομική μελέτη ανάπλασης δεν διευκρινίζουν την τυπολογία της τελευταίας, δεν συμβαίνει το ίδιο με τις ειδικές μελέτες. Ο νόμος, κακώς, δεν διευκρινίζει το σύνολό τους, ούτε και το περιεχόμενό τους, αλλά δίνει, έστω και απλώς, παραδείγματα ειδικών μελετών, αναφέροντας ότι απαιτούνται «ιδίως [δική μου έμφαση] οικονομοτεχνική μελέτη, ειδική αρχιτεκτονική μελέτη και κτιριακές μελέτες» (άρ. 11, παρ. 1). Θέτοντας εν παρενθέσει την έλλειψη οποιασδήποτε περιγραφής της «ειδικής αρχιτεκτονικής μελέτης» και «των κτιριακών μελετών», τέτοιου είδους αρχιτεκτονικές μελέτες, και μάλιστα σε συνδυασμό με οικονομοτεχνική μελέτη, υποδεικνύουν αστικό σχεδιασμό (λόγω του πλαισίου «πολεοδομική μελέτη»), ο οποίος προσανατολίζεται προς την άμεση εφαρμογή, όπως φαίνεται από την ενσωμάτωση και ακύρωση στο αρχιτεκτονικό επίπεδο.

II.3. Ειδικά χαρακτηριστικά

Τα ειδικά χαρακτηριστικά της μελέτης ανάπλασης ταυτίζονται με την περιγραφή των χωρικών στόχων της. Οι στόχοι αυτοί αφορούν στο είδος και στις μορφολογικές επιδιώξεις των αναπλάσεων. Παρουσιάζονται, δυστυχώς, χωρίς συστηματικό τρόπο, αποσπασματικά και αδιάρθρωτα, αλλά, εάν το πρώτο μειονέκτημα δεν μπορεί να αρθεί, εφόσον δεν έχει νόημα ένας νόμος να συμπληρωθεί βάσει προσωπικών απόψεων, το δεύτερο τουλάχιστον μπορεί να αποκατασταθεί, εάν ομαδοποιηθούν οι στόχοι σε λογικές ενότητες. Οι στόχοι, λοιπόν, της μελέτης ανάπλασης είναι (άρ. 8, παρ. 5):

α) Η ανασυγκρότηση δομημένης περιοχής και βελτίωση οικοδομήσιμων χώρων (βλ. και άρ. 12, παρ. 2).

β) Επεμβάσεις στις εσωτερική διαρρύθμιση, χρήσεις και όψεις των κτιρίων. επίσης, ο συμπληρωματικός εξοπλισμός των κτιρίων σε χώρους και δίκτυα.

γ) Ενοποίηση και διαμόρφωση των κοινόχρηστων και των ακάλυπτων χώρων των Ο.Τ. (βλ. και άρ. 12, παρ. 2), η βελτίωση της μορφής και αισθητικής τους, καθώς και η κατασκευή των αναγκαίων υποδομών.

δ) Βελτίωση της μορφής και αισθητικής των κοινωφελών εγκαταστάσεων.

ε) Βελτίωση του εξοπλισμού (πρόκειται, προφανώς, για την αστική επίπλωση -urban furniture) των κοινόχρηστων και των ακάλυπτων χώρων των Ο.Τ., καθώς και των κοινωφελών εγκαταστάσεων.

Οι στόχοι αυτοί υποδεικνύουν και πάλι τον αστικό σχεδιασμό ως τον τύπο της μελέτης ανάπλασης, έναν αστικό σχεδιασμό που φθάνει μέχρι την αστική επίπλωση, συγχρόνως, όμως, αναδεικνύουν ένα αρχιτεκτονικό φάσμα, το οποίο φθάνει μέχρι την αρχιτεκτονική εσωτερικών χώρων.

III. Συμπεράσματα

Είναι σαφές στα ειδικά χαρακτηριστικά η έμφαση στην αρχιτεκτονική, τη μορφολογία και την αισθητική. Δεν πρόκειται απλώς για έμφαση που συνδέεται με επιμέρους επιδιώξεις, όπως γίνεται σαφές και από τον ίδιο τον ορισμό της ανάπλασης: «είναι το σύνολο των κατευθύνσεων, μέτρων, παρεμβάσεων και διαδικασιών πολεοδομικού, κοινωνικού, οικονομικού, οικιστικού και ειδικού αρχιτεκτονικού χαρακτήρα ... 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 [δική μου έμφαση] στοιχείων και χαρακτηριστικών της περιοχής [ανάπλασης]» (άρ. 8, παρ. 1).

Η ανάλυση των τυπολογικών χαρακτηριστικών της μελέτης ανάπλασης υπέδειξε ότι ανήκει τυπολογικά στον 6ο τύπο σχεδίων, στα σχέδια, που είναι πιο εξειδικευμένα από τα πολεοδομικά, του αστικού σχεδιασμού και μάλιστα ότι στο όριο, στην κλίμακα του Ο.Τ., μετατρέπεται σε αρχιτεκτονική μελέτη. Η ανάλυση των γενικών χαρακτηριστικών κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα, εντοπίζοντας, συγχρόνως, μία έντονη αρχιτεκτονική διάσταση. Τέλος, η ανάλυση των ειδικών χαρακτηριστικών ανέδειξε τον μεγάλο βαθμό λεπτομέρειας, τόσο του αστικού σχεδιασμού, εφόσον ο τελευταίος φθάνει μέχρι και το επίπεδο της αστικής επίπλωσης, όσο και της αρχιτεκτονικής, εφόσον τίθεται θέμα από τον νόμο συμπληρωματικών χώρων σε κτίρια και εσωτερικών διαρρυθμίσεων. Ένα σχέδιο αστικού σχεδιασμού μπορεί να περιορισθεί σε μία γενική διάταξη και ογκοπλασία και μόνο σε επόμενη φάση, όταν έρθει η στιγμή της εφαρμογής, προβλέπονται οι αρχιτεκτονικές μελέτες. Εάν, όμως, το σχέδιο έχει ως σκοπό την εφαρμογή, τότε ενσωματώνονται σε αυτό εξ αρχής οι αρχιτεκτονικές μελέτες. Αυτή είναι ακριβώς η περίπτωση της μελέτης ανάπλασης. Πρόκειται περί ενσωμάτωσης αρχιτεκτονικής μικρής κλίμακας σε αρχιτεκτονική μεγάλης κλίμακας.

Για να περάσουμε, τώρα, στον συνολικό σκοπό της μελέτης ανάπλασης, οι τρεις κατηγορίες χαρακτηριστικών, τις οποίες ανέλυσα, αναφέρονται γενικά μόνο στον

έναν από τους δύο άξονες της μελέτης ανάπλασης, ο οποίος αντιστοιχεί στους τρεις από τους πέντε χαρακτηρισμούς του πλαισίου της επέμβασης της μελέτης ανάπλασης (άρ. 8, παρ. 1) και είναι ο πολεοδομικός-οικιστικός-αρχιτεκτονικός. Ο δεύτερος άξονας δεν έχει χωρικό προσανατολισμό, αλλά αντιστοιχεί στους άλλους δύο χαρακτηρισμούς και είναι ο κοινωνικός-οικονομικός. Για να έλθω, τώρα, στο αντικείμενο της μελέτης ανάπλασης, συνδέεται αυτό άμεσα με τον πρώτο άξονα και έμμεσα με τον δεύτερο, εφόσον «Περιοχές ανάπλασης είναι εκείνες οι περιοχές ... στις οποίες διαπιστώνονται προβλήματα υποβάθμισης ή αλλοίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος» (άρ. 8, παρ. 2).

Εάν συνδυάσουμε, τελικά, τον τύπο της μελέτης ανάπλασης με το πολεοδομικό αντικείμενό της, αντιλαμβανόμαστε ότι η μελέτη ανάπλασης είναι αστικός σχεδιασμός για υποβαθμισμένες περιοχές. Θέτει, τότε, έμμεσα το ευρύτερο θέμα του αστικού σχεδιασμού στη χώρα μας. Δεν είναι η πρώτη φορά που η νομοθεσία ασχολείται με αυτόν τον τύπο σχεδιασμού. Εάν εξαιρέσουμε το ενεργό Ο.Τ., που είναι αρχιτεκτονικής κλίμακας, υπάρχει ακόμη μία, και μοναδική, νομοθετημένη μορφή αστικού σχεδιασμού, η Ζ.Ε.Π. Πρόκειται για «περιοχές στις οποίες εφαρμόζεται αναμόρφωση υφισταμένων ή δημιουργία νέων πολεοδομικών συγκροτημάτων, τα οποία εξυπηρετούν τις ανάγκες οργανωμένης κοινωνικής διαβίωσης ή απασχόλησης των κατοίκων και ανταποκρίνονται στα φυσικά, οικονομικά και αισθητικά δεδομένα της περιοχής» (ν. 947/ 1979, άρ. 23, παρ. 1 και 2). Το πρόγραμμα Ενεργού Πολεοδομίας περιλαμβάνει κυρίως σύνταξη κτιριακών μελετών και εκτέλεση οικοδομικών εργασιών (άρ. 26).

Παρά το γεγονός ότι τα νομικά πλαίσια της Ζ.Ε.Π. και της μελέτης ανάπλασης είναι διαφορετικά, αυτά τα δύο είδη μελετών συγγενεύουν άμεσα, αφενός τυπολογικά, επειδή και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται περί αστικού σχεδιασμού, περί αστικού σχεδιασμού με ενσωματωμένη αρχιτεκτονική και περί αστικού σχεδιασμού προσανατολισμένου στην άμεση εφαρμογή, και, αφετέρου ως προς το αντικείμενο επέμβασης, επειδή η Ζ.Ε.Π. μπορεί να εφαρμοσθεί και σε υφιστάμενα πολεοδομικά συγκροτήματα, άρα και σε υποβαθμισμένα. Ο αστικός σχεδιασμός, λοιπόν, εμφανίζεται με δύο διαφορετικούς τρόπους στην ελληνική νομοθεσία, ανάλογα με τον σκοπό και το αντικείμενο επέμβασης, φαινόμενο το οποίο δεν υπάρχει για καμμία κατηγορία σχεδίων είτε είναι πολεοδομικά είτε χωροταξικά, εφόσον τα χαρακτηριστικά τους προδιαγράφονται πάντοτε με γενικό τρόπο, ασχέτως σκοπού και

αντικειμένου. Αυτό το θέμα δεν φαίνεται να έχει υποπέσει στην αντίληψη των ειδικών.

Ο αστικός σχεδιασμός είναι μία ρητή κλίμακα χωρικής επέμβασης και η νομοθέτηση της φυσιογνωμίας του είναι προφανώς ελλειπής και ατυχής, όταν προκύπτει από δύο ανεξάρτητους νόμους, ο καθένας από τους οποίους καταγράφει *ad hoc* κάποια χαρακτηριστικά του. Εκπροσωπείται από το *σχέδιο γενικής διάταξης (layout plan)*, που μπορεί να συμπληρωθεί με αρχιτεκτονικές μελέτες. Αυτός είναι και ο όρος που πρέπει να αντικαταστήσει τον όρο «πολεοδομική μελέτη ανάπλασης», με τη μορφή «σχέδιο γενικής διάταξης ανάπλασης», όπως και τον όρο «Ζ.Ε.Π.», με τη μορφή «σχέδιο γενικής διάταξης ενεργού πολεοδομίας». Προκειμένου να εναρμονισθούν αυτοί οι δύο ανεξάρτητοι νόμοι, υπάρχουν δύο δυνατότητες. Η πρώτη είναι η επαναδιατύπωση και των δύο, ώστε να αναφέρονται σε ένα κοινό, και ρητά διατυπωμένο, υπόβαθρο σχεδίων, χωρίς να αποκλείονται δευτερεύουσες εξειδικεύσεις και αποκλίσεις. Η δεύτερη είναι η γενική διατύπωση προδιαγραφών για το σχέδιο γενικής διάταξης και η υπαγωγή σε αυτές ως ιδιαίτερων περιπτώσεων της μελέτης ανάπλασης, της Ζ.Ε.Π. και ενδεχόμενα και άλλης ή άλλων περιπτώσεων με ιδιαίτερο σκοπό και αντικείμενο, δυνατότητα, την οποία θεωρώ και πιο σκόπιμη, επειδή ευθυγραμμίζεται με τη λογική της υπόλοιπης πολεοδομικής και χωροταξικής νομοθεσίας. Και στις δύο περιπτώσεις, πάντως, απαιτείται ένα συστηματικά επεξεργασμένο σώμα προδιαγραφών, που να είναι προσαρμοσμένο στην ιδιαιτερότητα του αστικού σχεδιασμού και να αποδίδει τον χαρακτήρα του. Εφόσον ο τελευταίος διαφέρει από τα πολεοδομικά και χωροταξικά σχέδια, που είναι δισδιάστατα, στο θέμα της τρίτης διάστασης, οι προδιαγραφές αυτές θα έπρεπε να απαιτούν επίσης προοπτικά και αξονομετρικά σχέδια.

[1] Μέρος του κειμένου αυτού παρουσιάστηκε από τον γράφοντα ως εισήγηση στην Ημερίδα της 5ης Μαΐου 2011, με τίτλο «Αστικές αναπλάσεις», που διοργανώθηκε στην Αθήνα από την Επιστημονική Εταιρεία Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας και το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου.

[2] Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον κ. Δημήτρη Μέλισσα, Καθηγητή της Σχολής Αρχιτεκτόνων Ε.Μ.Π., για τις διευκρινίσεις και εμβασύνσεις, στις οποίες προχώρησε για πολλά σημεία του νόμου, επειδή υπήρξαν εξαιρετικά διαφωτιστικές.

[3] P. Newman-A. Thornley, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*, Routledge, Λονδίνο-Νέα Υόρκη 1996, σ.

27-75.