

## **ΟΙ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΠΟΥ ΓΕΝΝΑ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ/ΝΟΜΙΚΗ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΑ ΤΟΥ (ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2008)**

**Συγγραφέας:** ΜΑΡΙΟΣ ΧΑΪΝΤΑΡΛΗΣ

### **Προκαταρκτικές επισημάνσεις**

Τους τελευταίους μήνες, ιδίως δε πριν από την έγκριση του εθνικού χωροταξικού πλαισίου από τη Βουλή<sup>[1]</sup>, έχει πράγματι χυθεί πολύ μελάνη, από πολλές πλευρές με συγκλίνουσες ή αποκλίνουσες κριτικές προσεγγίσεις, ανάλογα με την οπτική γωνία του καθενός. Τούτο είναι λογικό, αν αναλογισθεί κανείς ότι από πολλά έτη γίνεται λόγος για την ανάγκη να αποκτήσει η χώρα μας ένα επαρκές σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού.

Οι προσδοκίες, έτσι, που προβάλλονται σήμερα στο εθνικό πλαίσιο είναι πολλές, αυξάνονται δε κατά εκθετικό τρόπο από τη μετάθεση της επίλυσης του χωροταξικού ζητήματος στο ανώτερο επίπεδο σχεδιασμού που είναι το εθνικό, ενώ ταυτόχρονα υποβαθμίζεται η αξία των υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού και παραγνωρίζεται η πολυπλοκότητα της χωροταξίας.

Προς αποφυγή αβάσιμων προσδοκιών που καλλιεργεί το εγκριθέν γενικό χωροταξικό πλαίσιο, θα πρέπει εξ αρχής να ειπωθεί ότι αυτό δεν ανήκει στην κατηγορία των κλασικών νομοθετημάτων, δηλαδή δεν είναι ένας τυπικός νόμος που συντίθεται από κανόνες δικαίου, οι οποίοι παράγουν άμεσες δεσμεύσεις έναντι πάντων. Αντίθετα, τόσο από την άποψη των προβλεπόμενων τύπων που οδηγούν στην έγκρισή του όσο και από την άποψη του ουσιαστικού περιεχομένου του, φαίνεται πως εντάσσεται στην κατηγορία του προγράμματος, το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι ή οφείλει να είναι - κατά την ίδια άλλωστε τη νομοθετική πρόβλεψή του - ένα πρόγραμμα αειφόρου χωρικής ανάπτυξης.

Από μια πρώτη ματιά των ακολουθούμενων τύπων, είναι πράγματι χαρακτηριστικό ότι η Βουλή απλώς εγκρίνει και δεν ψηφίζει, κατά τον τρόπο που ψηφίζονται οι τυπικοί νόμοι, το γενικό χωροταξικό. Τούτο σημαίνει ότι η Βουλή ως νομοθετική εξουσία δεν μετέχει στη διαμόρφωσή του, αλλά ο ρόλος της περιορίζεται στην επικύρωση ή μη της κυβερνητικής πολιτικής. Έστω και αν μπορούσε να απορρίψει το καταρτισθέν πλαίσιο, το γεγονός αυτό θα είχε ως μόνη συνέπεια την αναπομπή του στην Κυβέρνηση. Η ουσία παραμένει πως δεν μετέχει στην κατάρτισή του, διότι αν κάτι τέτοιο συνέβαινε ο σχεδιασμός της ανάπτυξης της χώρας θα εξαρτιόταν από τη βούληση οργάνου, το οποίο δεν συμμετέχει στη διακυβέρνηση της χώρας.

Λαμβάνοντας, συνεπώς, υπόψη ότι πρόκειται για ένα στρατηγικό πρόγραμμα με στόχο την αειφόρο χωρική ανάπτυξη, στο οποίο θα πρέπει να αποτυπώνονται οι θεμελιώδεις κατευθύνσεις επί όλου του φάσματος των θεμάτων που διαπλέκονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο με την προσδοκώμενη εξέλιξη του ελληνικού χώρου, είναι δυνατό να γίνουν γενικά αλλά και ως προς τις κύριες συνιστώσες του πλαισίου, οι εξής παρατηρήσεις:

### **1. Ως προς τις ειδικότερες διαδικασίες έγκρισής του**

Ειδικότερα κατά το άρθρο 6 παρ. 3 του ν. 2742/1999, το γενικό χωροταξικό εγκρίνεται από τη Βουλή κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, όπως δηλαδή εγκρίνονται και τα προγράμματα κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Είναι, όμως, γνωστό ότι η διατύπωση αυτή του νόμου δημιούργησε μεγάλη σύγχυση ως προς τη διαδικασία, που θα έπρεπε να ακολουθηθεί για την υιοθέτησή του. Η σύγχυση, μάλιστα, αυτή επιτάθηκε από την ασάφεια για το εάν καταργήθηκαν οι διατάξεις του ν. 503/1976<sup>[2]</sup>, που προσδιόρισαν τις διαδικασίες έγκρισης του προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, από τον μεταγενέστερο ν. 1622/1986<sup>[3]</sup>, αλλά και από τις ουσιαστικές διαφορές των δύο προγραμμάτων.

Θα έπρεπε να εγκριθεί από τη Βουλή ή θα έπρεπε να ψηφιστεί από αυτήν και να λάβει στη συνέχεια τη μορφή τυπικού νόμου με τη συνακόλουθη σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας; Το κρίσιμο αυτό διαδικαστικό ζήτημα ανέλαβαν αρχικά να διευκρινίσουν σε κοινή τους συνεδρίαση οι μόνιμες Επιτροπές Περιβάλλοντος και Οικονομίας της Βουλής, οι οποίες εισηγήθηκαν την έγκριση του χωροταξικού πλαισίου από τη Βουλή με τη μορφή τυπικού νόμου. Η συγκεκριμένη πρόταση, ωστόσο, ορθώς δεν έγινε δεκτή από την Ολομέλεια της Βουλής, η οποία απλώς προέβη στην έγκρισή του.

Κατά την άποψη μου, η αμηχανία γύρω από τις διαδικασίες που θα έπρεπε να ακολουθηθούν είναι απότοκος μιας ουσιαστικότερης και βαθύτερης αμηχανίας γύρω από την ίδια τη φυσιογνωμία του εθνικού χωροταξικού πλαισίου. Η άποψη του γράφοντος συντάσσεται προς τη θέση ότι το εθνικό χωροταξικό θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα πρόγραμμα κυβερνητικής πολιτικής που επικυρώνεται από τη Βουλή παρά ως ένας νόμος, ως ένα στρατηγικό προγραμματικό κείμενο στην έγκριση του οποίου η Βουλή δεν ενεργεί υπό τη στενή έννοια της νομοθετικής εξουσίας.

### **2. Ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά του πλαισίου**

Είναι ευχερής η διαπίστωση ότι η δομή και το περιεχόμενο του πλαισίου ανταποκρίνονται σε γενικές γραμμές στη φυσιογνωμία και τη γενική στόχευση που έχει προβλέψει για το εθνικό χωροταξικό πλαίσιο το ίδιο το άρθρο 6 του ν. 2742/1999. Από τη σκοπιά αυτή είναι χαρακτηριστική από τη μια η ένταξη σε αυτό ως

βασικών σημείων αναφοράς των θεμελιωδών όρων που χρησιμοποιούνται στην παρ. 1 του άρθρου 6 («ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη», «αειφόρος οργάνωση του εθνικού χώρου», «εθνικοί πόλοι», «άξονες ανάπτυξης» κ.λπ.) και από την άλλη η διάρθρωση των κεφαλαίων και κυρίως το περιεχόμενο των άρθρων του σε σαφή αντιστοιχία με τους νομοθετημένους στρατηγικούς στόχους, που θα πρέπει να επιδιώκει το εθνικό χωροταξικό.

Είναι χαρακτηριστικό ότι για την πραγμάτωση αυτών των στόχων, τα άρθρα 5, 6, 7, 8 και 10 του χωροταξικού δεν κάνουν τίποτε άλλο από το να εξειδικεύουν τις ειδικότερες κατευθύνσεις, που ορίζουν ως κρίσιμες τα εδάφια α' - στ' της προαναφερόμενης παρ. 1 του άρθρου 6 (α. «χωρική διάρθρωση των πόλων και αξόνων ανάπτυξης», β. «χωρική διάρθρωση των στρατηγικής σημασίας δικτύων υποδομών», γ. «χωρική διάρθρωση των παραγωγικών τομέων», δ. «ρόλος των μητροπολιτικών και λοιπών αστικών κέντρων», ε. «συνετή διαχείριση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς» κ.λπ.

### **3. Ως προς τους στόχους και τις βασικές επιλογές του**

Δύο είναι οι έννοιες - κλειδιά που χαρακτηρίζουν το χωροταξικό πλαίσιο. Πρόκειται για τις έννοιες της ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης και της αειφόρου οργάνωσης του εθνικού χώρου, που αποτελούν άλλωστε και το θεμελιακό σκοπό του χωροταξικού. Είναι προφανές ότι ο εξαιρετικά ευρύς αυτός σκοπός δεν μπορεί να αποκτήσει πιο από περιεχόμενο, παρά μόνον μέσα από την εξειδίκευση του προτύπου χωρικής ανάπτυξης που επιλέγεται. Το επιλεγόμενο, εδώ, πρότυπο χωρικής ανάπτυξης είναι κατά βάση οι «πόλοι ανάπτυξης» και «άξονες ανάπτυξης», όπως αυτοί επιχειρείται να προσδιοριστούν στο άρθρο 5 του πλαισίου. Οι προσδιορισμός, πάντως, των όρων αυτών είτε κρίνεται ασαφής (ισχύει για τους πόλους ανάπτυξης) είτε συγχέεται με τους συγκοινωνιακούς άξονες (ισχύει για τους άξονες ανάπτυξης). Στο μετριασμό της ασάφειας των πόλων ανάπτυξης θα μπορούσε ίσως να συμβάλει η προσφυγή στο χαρτογραφικό μέρος των χωροταξικών πλαισίων, όπου ο όρος «πόλοι ανάπτυξης» παραπέμπει κατά βάση στις πόλεις (αστικό δίκτυο), που επιλέγονται ιεραρχικά ως τα προνομιακά σημεία επικέντρωσης της ανάπτυξης.

### **4. Ως προς την προτεινόμενη χωρική διάρθρωση των υποδομών και δραστηριοτήτων**

Η χωρική διάρθρωση των δικτύων υποδομών και παραγωγικών δραστηριοτήτων αποτελεί αναμφίβολα ένα από τα κομβικότερα σημεία ενός χωροταξικού πλαισίου με στρατηγικά χαρακτηριστικά. Επιγραμματικά η προαναφερόμενη χωρική διάρθρωση αφορά στις μεταφορές, στην ενέργεια και στις επικοινωνίες (ως προς τις υποδομές) και τους αγροτικό, βιομηχανικό και τουριστικό τομέα (ως προς τις παραγωγικές δραστηριότητες).

Η κριτική που θα μπορούσε να ασκηθεί στην ενότητα αυτή του χωροταξικού πλαισίου είναι από τη μια η υπέρμετρα αναλυτική αναφορά στα σχεδιαζόμενα μεγάλα αλλά και μικρά έργα μεταφορών και από την άλλη, αντίθετα, η περιορισμένη συσχέτισή του με τις πολιτικές που αναφέρονται στην ενέργεια και τις επικοινωνίες. Στη μεν πρώτη περίπτωση υποσκάπτεται ο κατ' εξοχήν στρατηγικός χαρακτήρας του γενικού πλαισίου, στη δε δεύτερη δεν διευκολύνεται ο σχεδιασμός στον ενεργειακό και τηλεπικοινωνιακό τομέα.

Θα μπορούσε ίσως να υποστηριχθεί με λίγη υπερβολή ότι το εθνικό χωροταξικό κινείται σε ένα τεντωμένο σχοινί. Από τη μια βρίσκεται, υπό τη σχετική επιρροή και του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (Σ.Α.Κ.Χ.), η επιδίωξη ένταξης του ελληνικού χώρου στο ευρύτερο ευρωπαϊκό πεδίο χωρικού ανταγωνισμού και από την άλλη η επιθυμία προώθησης, ήσσονος συχνά σημασίας, εξατομικευμένων έργων μη συνδεόμενων με τους δηλωμένους στρατηγικούς στόχους του.

Το γεγονός αυτό εξηγεί σε μεγάλο βαθμό την επαμφοτερίζουσα θέση της ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς το εάν έπρεπε ή όχι να προηγηθεί της έγκρισης του χωροταξικού, η εκπόνηση στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Σ.Μ.Π.Ε.). Τελικά θεωρώ ότι η ευρωπαϊκή Επιτροπή ορθώς έκρινε, εκτιμώντας την όλη φυσιογνωμία του χωροταξικού, ότι δεν είναι υποχρεωτική κατά το κοινοτικό δίκαιο (ήτοι κατά την Οδηγία 2001/42), η προηγούμενη εκπόνηση Σ.Μ.Π.Ε.

### **5. Ως προς τον τρόπο ένταξης σε αυτό της προστασίας του περιβάλλοντος**

Μολονότι η προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού και ανθρωπογενούς, αποτελεί μια διακριτή δημόσια πολιτική, μη δυνάμενη να απορροφηθεί πλήρως από την πολιτική της χωροταξίας, η διαλογική σχέση περιβαλλοντικής προστασίας και χωροταξικής οργάνωσης είναι σχεδόν αυτονόητη. Μολαταύτα, οι αναφορές που γίνονται από το γενικό πλαίσιο στους διάφορες τομείς που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος (διαχείριση των απορριμμάτων, διαχείριση των νερών, προστασία των οικοτόπων, περιορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης κ.λπ.) παρουσιάζουν μεγάλη ασάφεια. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην προσδίδεται ένα συγκεκριμένο επιχειρησιακό στίγμα, μέσα στο οποίο θα πρέπει να κινηθεί η προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και η σχετική νομοθετική πολιτική, τα επόμενα χρόνια. Η έλλειψη αυτή είναι σημαντική, αν αναλογισθεί κανείς ότι η διαχείριση του περιβάλλοντος συνιστά, από τη σκοπιά του σχεδιασμού, ένα είδος χωρικής πολιτικής.

Από μια ευρύτερη, επίσης, σκοπιά, παράλειψη θα πρέπει να θεωρηθεί η μη ρητή αναφορά του χωροταξικού πλαισίου στην αρχή της ενσωμάτωσης (integration principle). Η ένταξη της δικαιοπολιτικής αυτής αρχής θα δημιουργούσε αναμφίβολα τις προϋποθέσεις ουσιαστικότερης συσχέτισης της περιβαλλοντικής πολιτικής με τις

διάφορες αναπτυξιακές πολιτικές, στις οποίες άλλωστε το ίδιο αναφέρεται, που έχουν χωρικές επιπτώσεις.

### **6. Ως προς τη συσχέτιση του με τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού**

Η αχίλλειος πτέρνα του χωροταξικού πλαισίου φαίνεται, ωστόσο, να είναι η μη επαρκής συσχέτισή του με τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, είτε πρόκειται για τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια (για τον τουρισμό, τον παράκτιο χώρο κ.λπ.), είτε πρόκειται για τα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια, είτε τέλος για τα κάθε μορφής σχέδια χρήσεων γης (Γ.Π.Σ. / Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., Β.Ε.ΠΕ κ.λπ. Είναι, πράγματι, δύσκολο να ανιχνευθεί η ύπαρξη συγκεκριμένων κατευθύνσεων με επιχειρησιακά χαρακτηριστικά προς τα υποκείμενα αυτά επίπεδα, γεγονός που δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες για την ευστάθεια της «αρχής της ευελιξίας», που φιλοδοξεί να καθιερώσει στο ισχύον σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Για το λόγο αυτό η Διοίκηση θα πρέπει να βρει πρακτικούς τρόπους να καλύψει αυτό το έλλειμμα επαρκούς συσχέτισης των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού.

### **Συμπερασματικές παρατηρήσεις**

Κατά την άποψή μου το γενικό χωροταξικό πλαίσιο θα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως μια *sui generis* νομική πράξη της πολιτείας με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που συγγενεύει έντονα με ένα προγραμματικού χαρακτήρα κείμενο, παρά με ένα δεσμευτικό για το κράτος και τους πολίτες νομοθέτημα. Με την άποψη αυτή, άλλωστε, εναρμονίζεται αφενός η συνεκτική γραφή που το διακρίνει, από την οποία όμως κατά ευδιάκριτο τρόπο λείπει η νομική υφή, και αφετέρου το ίδιο το γεγονός ότι η συζήτησή του στη Βουλή οδήγησε στην έγκριση και όχι στην ψήφισή του από αυτήν, με συνέπεια να μην λάβει τη μορφή τυπικού νόμου.

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν λάθος να θεωρηθεί ως μια δεσμευτική για τους πολίτες νομική πράξη. Όπως, επίσης, θα ήταν λάθος να θεωρηθεί ότι δεσμεύει κατά απόλυτο τρόπο τη Διοίκηση στην εξειδίκευση των μεταγενέστερων αποφάσεων της, διότι μια τέτοια ανελαστική θέση θα ήταν σε αντίθεση με τον έντονα στρατηγικό χαρακτήρα του.

Έχει εκφραστεί, επίσης, η άποψη πως η πολιτεία προχώρησε στην έγκριση του χωροταξικού πλαισίου για να δημιουργήσει ένα νέο διαφορετικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί τα επόμενα χρόνια η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την κρίση του τελευταίου για τη νομιμότητα των αποφάσεων της Διοίκησης που έχουν σημαντική χωρική διάσταση. Με βάση την παρούσα προσέγγιση μια τέτοια θεώρηση θα ήταν λανθασμένη, τόσο ως επιδίωξη από την πλευρά της Διοίκησης όσο και ως επιδίωξη από την πλευρά των πολιτών. Η συνεισφορά του ιδίου του χωροταξικού πλαισίου ως κειμένου στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου και στην

άρση των συγκρούσεων χρήσεων γης δεν μπορεί να είναι παρά περιθωριακή, εξαιτίας της όλης φυσιολογίας του.

Η χρησιμότητα και αποτελεσματικότητα του γενικού χωροταξικού πλαισίου θα κριθεί όχι από τη νομική του αξία καθ' εαυτήν, αλλά από τη δυναμική που θα μπορέσει να δημιουργήσει προς τις νομοθετικές πολιτικές που επηρεάζουν άμεσα το χώρο, αλλά και τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού μέσω των οποίων εξάλλου γίνονται χειροπιαστές οι αλλαγές στον περιβάλλοντα χώρο.

### **ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Βασενχόβεν Λ., Εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός: περιεχόμενο, διαδικασία, σχέδια και προγράμματα, σε «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2008, σελ. 51 - 78.

Γιαννακούρου Γ., Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Εκδ. Παπαζήση, 2008, (κυρίως σελ. 61-79).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (Σ.Α.Κ.Χ.), Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών, 1999, Λουξεμβούργο.

Οικονόμου Δ., Το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειες του, σε «Αειχώρος», Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 2002, τεύχος 1, σελ. 116 - 127.

Ρόζος Ν., Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1994, (κυρίως σελ 48 - 67 και 73-106).

Σύλλογος Ελλήνων Μηχανικών Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Σ.Ε.Μ.Π.Χ.Π.Α.), Παρατηρήσεις - προτάσεις για το σχέδιο Κ.Υ.Α. (έκδοση Νοεμβρίου 2007) του Γενικού πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, σε:

<https://www.poleodomia.gr/congress.htm>

Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών (Σ.Ε.ΠΟ.Χ), Θέσεις της Μόνιμης Επιτροπής Πολεοδομικής, Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής επί του Σχεδίου Κ.Υ.Α. για το Εθνικό Χωροταξικό, Νοέμβριος 2007, σε:

[https://www.sepox.gr/theseis/theseis\\_apofaseis/278.pdf](https://www.sepox.gr/theseis/theseis_apofaseis/278.pdf)

Τάχος Α., Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 1992, (κυρίως σελ. 298 - 309).

[1]. Συγκεκριμένα το εθνικό χωροταξικό πλαίσιο εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. 6876/4871 απόφαση της Βουλής και δημοσιεύτηκε ήδη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ Α' 128/3.7. 2008).

[2]. «Περί τρόπου εγκρίσεως και παρακολουθήσεως υπό της Βουλής των κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος Προγραμμάτων Οικονομικής και Κοινωνικής Αναπτύξεως» (Α' 347).

[3]. «Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» (Α' 92).