

ΜΕΛΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ



ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2015

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

(άρθρο 8 Ν.1599/1986)

Η ακρίβεια των στοιχείων που υποβάλλονται με αυτή τη δήλωση μπορεί να ελεγχθεί με βάση το αρχείο άλλων υπηρεσιών (άρθρο 8 παρ. 4 Ν. 1599/1986)

ΠΡΟΣ ⁽¹⁾ :	ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΣΥΝΔΕΣΜΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ						
Όνομα:	ΓΕΩΡΓΙΟΣ	Επώνυμο:	ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ				
Όνομα και Επώνυμο Πατέρα:	ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ						
Όνομα και Επώνυμο Μητέρας:	ΒΑΡΒΑΡΑ ΑΓΑΠΙΟΥ						
Ημερομηνία γέννησης ⁽²⁾ :	Εικοσιτρείς Νοεμβρίου Χίλια Εννιακόσια Εβδομηταεννέα						
Τόπος Γέννησης:	ΧΟΛΑΡΓΟΣ ΑΤΤΙΚΗΣ						
Αριθμός Δελτίου Ταυτότητας:	Σ126369	Τηλ:	210 7292070				
Τόπος Κατοικίας:	ΑΘΗΝΑ	Οδός:	ΤΕΛΕΣΙΑΗΣ	Αριθ:	14	ΤΚ:	11635
Αρ. Τηλεομοιοτύπου (Fax):			Δ/ση Ηλεκτρ. Ταχυδρομείου (Email):	dimis1@yahoo.com			

Με ατομική μου ευθύνη και γνωρίζοντας τις κυρώσεις⁽³⁾, που προβλέπονται από τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 22 του Ν. 1599/1986, δηλώνω ότι:

Δηλώνω υπεύθυνα και εν γνώσει των συνεπειών του νόμου ότι το παραδοτέο «Μελέτη για την ορθολογική αναθεώρηση της Εκτός Σχεδίου Δόμησης» αποτελεί πρωτότυπο έργο και δεν έχουν χρησιμοποιηθεί άλλες πηγές πέραν από αυτές στις οποίες γίνεται αναφορά. Όπου υπάρχει αναπαραγωγή δεδομένων, πινάκων και παραθεμάτων, αυτό δηλώνεται ρητά.

Ημερομηνία: 30/09/2015

Ο Δηλών

(Υπογραφή)

(1) Αναγράφεται από τον ενδιαφερόμενο πολίτη ή Αρχή ή η Υπηρεσία του δημόσιου τομέα, που απευθύνεται η αίτηση.

(2) Αναγράφεται ολογράφως.

(3) «Όποιος εν γνώσει του δηλώνει ψευδή γεγονότα ή αρνείται ή αποκρύπτει τα αληθινά με έγγραφη υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών μηνών. Εάν ο υπαίτιος αυτών των πράξεων σκόπευε να προσπορίσει στον εαυτόν του ή σε άλλον περιουσιακό όφελος βλάπτοντας τρίτον ή σκόπευε να βλάψει άλλον, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι 10 ετών.

(4) Σε περίπτωση ανεπάρκειας χώρου η δήλωση συνεχίζεται στην πίσω όψη της και υπογράφεται από τον δηλούντα ή την δηλούσα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΜΕΛΕΤΗΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
1.1. Το πλαίσιο ανάθεσης της παρούσας μελέτης	4
1.2. Οριοθέτηση του προβλήματος	4
1.3. Το σκεπτικό της μελέτης.....	6
2. ΧΡΟΝΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΩΝ ΑΙΧΜΗΣ ΤΗΣ ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ	8
2.1. Στέγαση των προσφύγων τις δεκαετίες του 1920 και του 1930	8
2.2. ΕΣΔ και λαϊκή αυτοστέγαση τη μεταπολεμική περίοδο	9
2.3. Η ΕΣΔ στη σημερινή περίοδο	12
2.4. Ενδεικτική προσέγγιση του μεγέθους της ΕΣΔ	12
3. ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΙΣΧΥΟΥΣΑΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΣΔ	16
3.1. Γενικές διατάξεις: Π.Δ. της 24/5/1985 και Π.Δ. της 20/01/1988	16
3.1.1. Το Π.Δ. της 24/5/1985.....	16
3.1.2. Το Π.Δ. της 20/1/88 - Οι τουριστικές εγκαταστάσεις	18
3.2. Κανονιστικές διατάξεις που προκύπτουν από χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια ...	20
3.2.1. Τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97.....	20
3.2.2. Τοπικά και Ειδικά Χωρικά Σχέδια της πρόσφατης χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης	22
3.2.3. Το Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό.....	23
3.2.4. Τα ΕΣΧΑΔΑ	27
3.3. Διατάξεις που προκύπτουν από την περιβαλλοντική νομοθεσία (Ν.3937/2011 και Ν.4014/2011)	29
3.4. Αιτιολόγηση της ανάγκης αναθεώρησης της ΕΣΔ.....	30
4. ΤΑ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΣΔ.....	34
4.1. Εξωγενές επίπεδο	34
4.1.1. Σύγχρονες κατευθύνσεις για βιώσιμες μορφές οικιστικής ανάπτυξης	34
4.1.2. Αξιολόγηση του συστήματος και των εργαλείων σχεδιασμού του θεσμικού πλαισίου	35
4.2. Ενδογενές επίπεδο.....	38
4.2.1. ΕΣΔ και πολιτική γης: αντικίνητρα της οργανωμένης ανάπτυξης, «νομιμοποιήσεις», εθισμός και δημιουργία προσδοκιών	38
4.2.2. ΕΣΔ και Αυθαίρετη Δόμηση: μια οργανική αναλογική σχέση	40
4.2.3. Τα σημερινά μεγέθη της Αυθαίρετης Δόμησης.....	42
5. Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΣΔ.....	43
5.1. Γενικές κατευθύνσεις και δομή της πρότασης	43
5.2. Βραχυπρόθεσμα μέτρα: κατάργηση διατάξεων καταστρατήγησης του νόμου και ταχύτερη επέκταση του χωροταξικού / πολεοδομικού σχεδιασμού.....	43

5.3. Μακροπρόθεσμα μέτρα: ο συνολικός σχεδιασμός της υπαίθρου	45
5.3.1. Ανάγκες και επιπτώσεις της συλλογικής οργανωμένης δόμησης.....	45
5.3.2. Το ζήτημα των αποζημιώσεων και η συνταγματική διάσταση	48
5.3.3. Περιεχόμενο του προτεινόμενου συστήματος σχεδιασμού	48
5.3.4. Περιγραφή των προτεινόμενων εργαλείων σχεδιασμού	49
5.4. Προκύπτουσες βελτιώσεις σε σχέση με το υφιστάμενο σύστημα σχεδιασμού	51
5.5. Ανακεφαλαίωση και αξιολόγηση των μέτρων από τη σκοπιά του ορθολογισμού.....	52
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	57

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1: Επεκτάσεις του σχεδίου πόλης στην Αθήνα, 1920 - 2000	13
---	----

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΕΔΙΩΝ

Σχέδιο 1: Οι διαδοχικές επεκτάσεις του σχεδίου πόλης της Αθήνας μεταξύ 1958-1962.....	11
Σχέδιο 2: Εξέλιξη χρήσεων γης στην Αττική μεταξύ 1987-2007.....	14
Σχέδιο 3: Χρήσεις γης στην Αττική το 2015	15

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

Εικόνα 1: «Εκτός Σχεδίου Αθήνα»	10
Εικόνα 2: Η εξέλιξη της εκτός σχεδίου δόμησης στη Χρυσή Ακτή Πάρου	32
Εικόνα 3: Οργανωμένη δόμηση και ασχεδιάστη ανάπτυξη στην περιοχή του Πόρτο Ράφτη.....	46

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔ	Αυθαίρετη Δόμηση
ΓΟΚ	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΕΠΟΣ	Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης
ΕΚΚΕ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
ΕΜΠ	Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
ΕΟΤ	Εθνικός Οργανισμός Τουρισμού
ΕΠ	Ειδικό Πλαίσιο
ΕΠΑ	Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης
ΕΠΑΕ	Επιτροπή Ενασκήσεως Αρχιτεκτονικού Ελέγχου
ΕΣΔ	Εκτός Σχεδίου Δόμηση
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων
ΕΧΠ	Εθνικό Χωροταξικό Πλαίσιο

ΕΧΣ	Ειδικό Χωρικό Σχέδιο
ΕΧΣΕΧ	Ειδικό Χωροταξικό Σχέδιο Εξωαστικού Χώρου
ΖΕΕ	Ζώνη Ειδικών Ενισχύσεων
ΖΕΠ	Ζώνη Ειδικής Προστασίας (ορνιθοπανίδας)
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ΙΝΣΕΤΕ	Ινστιτούτο Συνδέσμου Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων
IUCN	International Union for Conservation of Nature
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΟΚ	Νέος Οικοδομικός Κανονισμός
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Περιφερειακή Ενότητα
ΠΕΠ	Περιοχή Ειδικής Προστασίας
ΠΕΠΔ	Περιοχή Ελέγχου και Περιορισμού Δόμησης
ΠΕΡΠΟ	Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης
ΠΟΑΠΔ	Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΟΤΑ	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
ΠΠΔ	Πρότυπη Περιβαλλοντική Δέσμευση
ΠΠΕ	Προμελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΠΠΕΑ	Προκαταρκτική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και Αξιολόγηση
ΠΠΠΑ	Προκαταρκτικός Προσδιορισμός Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων
ΣΑ	Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής
ΣΕΤΕ	Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων
ΣΔ	Συντελεστής Δόμησης
ΣΜΠΕ	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΣΠΟΕΧ	Σχέδιο Πολεοδομικής Οργάνωσης Εξωαστικού Χώρου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΥΠΟΘΑ	Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης
ΣΧΟΠ	Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΤΧΣ	Τοπικό Χωρικό Σχέδιο
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Το πλαίσιο ανάθεσης της παρούσας μελέτης

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε για λογαριασμό του Ινστιτούτου του Συνδέσμου Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΙΝΣΕΤΕ) στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» (Υποέργο 8 - Κωδικός ΟΠΣ Πράξης MIS 485414).

Η εκπόνηση της παρούσας μελέτης έγινε από τον Γιώργο Δημητρόπουλο, χωροτάκτη - πολεοδόμο, με βάση τη σύμβαση ανάθεσης που υπεγράφη στις 22/07/2015 μεταξύ του μελετητή και του ΙΝΣΕΤΕ, σε συνέχεια της από 13/07/2015 πρόκλησης υποβολής προσφορών για την εκπόνηση μελέτης με τίτλο «Μελέτη για την ορθολογική αναθεώρηση της εκτός σχεδίου δόμησης», θεματικός τομέας «Χωροταξικά Θέματα».

Πολύτιμη για την επιτυχή ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης ήταν η συμβολή σε ρόλο συμβούλου του Αριστείδη Ρωμανού, αρχιτέκτονα - πολεοδόμου με πολυετή εμπειρία στα θέματα μελέτης και κατανόησης του φαινομένου της εκτός σχεδίου δόμησης στην Ελλάδα.

1.2. Οριοθέτηση του προβλήματος

Στόχος της μελέτης, όπως δηλώνει και ο τίτλος της, είναι η διερεύνηση του καθεστώτος και του τρόπου λειτουργίας της Εκτός Σχεδίου Δόμησης (ΕΣΔ) στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη αναφορά στα χαρακτηριστικά της ΕΣΔ στον κλάδο του τουρισμού, προκειμένου να εξεταστούν οι δυνατότητες εξορθολογισμού του θεσμού αυτού. Εισαγωγικά σημειώνεται ότι, παράλληλα με το κυρίως θέμα, που αφορά την ΕΣΔ, εξετάζεται και το ζήτημα της Αυθαίρετης Δόμησης (ΑΔ).

Η ΕΣΔ και η ΑΔ είναι βεβαίως φαινόμενα διαφορετικού εύρους, δεδομένου ότι η δεύτερη αφορά κτίσματα τόσο εντός των πολεοδομημένων περιοχών όσο και εκτός αυτών («εκτός σχεδίου»). Είναι όμως ιστορικό γεγονός ότι η αυθαίρετη δόμηση συσσωρεύεται και αυξάνει σημαντικά σε περιπτώσεις μεγάλης δραστηριότητας αντίστοιχα της εκτός σχεδίου δόμησης. Με άλλα λόγια, η φύση και τα αίτια της ΑΔ φωτίζονται και κατανοούνται μέσα από την ιστορία των περιόδων αιχμής της ΕΣΔ. Εξετάζοντας τις δύο όψεις της ΕΣΔ, την αυθαίρετη και τη νόμιμη, στις συνθήκες πάντως που διαμορφώθηκαν μετά τα μέσα της δεκαετίας του '70, διαπιστώνεται ότι ενώ διαφέρουν τυπικά, στην ουσία έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά, που τείνουν να τις εξομοιώσουν.

Στη βάση τους, νόμιμη και αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση έχουν ως ενοποιητικό στοιχείο **το ασχεδίαστο**. Και οι δύο είναι προϊόντα του ελλιπούς πολεοδομικού σχεδιασμού, ή της καταστρατήγησης των διατάξεων και αυτού του υποτυπώδους ελλιπούς πλαισίου. Στην ΕΣΔ την πρωτοβουλία της πολεοδομικής εξέλιξης έχει η κτηματαγορά, η οποία δεν εκδηλώνει ασφαλώς καμιά θετική σχεδιαστική πρόθεση ούτε ως προς τις χρήσεις γης ούτε ως προς τη μορφή της δόμησης ούτε ως προς τον σεβασμό των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών της κάθε περιοχής.

Πριν από το 1970 οι δύο όψεις της ΕΣΔ εξέφραζαν διαφορετικές ανάγκες: η αυθαίρετη δόμηση ήταν προϊόν της μαζικής ανάγκης στέγης των νοικοκυριών των εσωτερικών μεταναστών από την υπαίθρο χώρα στην Πρωτεύουσα (και όμοια στις άλλες μεγάλες πόλεις), ενώ η νόμιμη ήταν, κυρίως, αποτέλεσμα ζήτησης πρώτης ή δεύτερης κατοικίας από ευπορότερα στρώματα (αλλά και Β' κατοικίας στρωμάτων χαμηλού εισοδήματος σε περιοχές όπως π.χ. η Λούτσα). Τότε, η ένταξη περιοχών αυθαίρετης δόμησης στο σχέδιο σήμαινε ουσιαστικές βελτιώσεις των συνθηκών οίκησης και θεσμικής

κατοχύρωσης της ιδιοκτησίας: κατασκευή δικτύων υποδομής, παροχή αστικών υπηρεσιών και κοινωφελών εξυπηρετήσεων (λεωφορειακές γραμμές, σχολεία κλπ.), δυνατότητα νομιμοποίησης μεταβιβάσεων, δυνατότητα αύξησης της οικοδομικής επιφάνειας μέχρι τα επιτρεπόμενα όρια. Εκείνη την περίοδο οι εντάξεις ήταν σχετικά αδάπανες για τους ιδιοκτήτες και γίνονταν γρήγορα και μαζικά.

Από τα μέσα του '70, οπότε η συμμετοχή της ιδιοκτησίας στην πολεοδόμηση με εισφορά σε γη και σε χρήμα αποτέλεσαν συνταγματική επιταγή και η διαδικασία ένταξης έγινε τεχνικά πιο ολοκληρωμένη και συγχρόνως πιο πολύπλοκη, το σύστημα της παραγωγής και προσφοράς (εκ των υστέρων, έστω) πολεοδομημένης γης καθυστερεί χρονικά. Σε αυτό έπαιξε καθοριστικό ρόλο η εφαρμογή του Ν.1337/83¹ (που ναι μεν ψηφίστηκε ως μεταβατικός για μια πενταετία, αλλά αποτελεί και σήμερα τον σχεδόν αποκλειστικό τρόπο πολεοδόμησης) που προβλέπει την ένταξη στο σχέδιο μόνο των ήδη «πυκνοδομημένων» εκτάσεων αυθαίρετης δόμησης με μικρή επέκταση και σε αδόμετες περιοχές.

Στο τέλος της 10ετίας του '90, το ΥΠΕΧΩΔΕ (κάτω και από την πίεση των απαιτήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εναρμόνιση των αρχών και διαδικασιών χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού των χωρών μελών σε κοινές βάσεις) προχώρησε στη θέσπιση μιας σειράς νόμων, με βασικό πολεοδομικό νόμο τον Ν.2508/97², που απαντούν στο πανευρωπαϊκό αίτημα για βιώσιμη (ή αειφόρο) οικιστική ανάπτυξη των αστικών περιοχών σε συνδυασμό με την προστασία της υπαίθρου. Αυτός ο, τόσο απαραίτητος, εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου, προς την κατεύθυνση του ενιαίου σχεδιασμού του αστικού και του εξωαστικού χώρου³, συνετέλεσε στη βελτίωση της χωροταξικής και πολεοδομικής πρακτικής την τελευταία δεκαπενταετία, χωρίς όμως και πάλι να επιλύσει τα χρόνια διαπιστωμένα προβλήματα.

Ειδικά στον κρίσιμο τομέα της ΕΣΔ τα αποτελέσματα της τελευταίας δεκαπενταετίας είναι σχεδόν το ίδιο απογοητευτικά με αυτά της προηγούμενης φάσης. Κι αυτό γιατί είναι διαπιστωμένο ότι η διαχείριση του πολεοδομικού σχεδιασμού από το ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία είχε αντιμετωπίσει μεγάλες δυσκολίες όσον αφορά την τήρηση των χρονικών, οικονομικών και θεσμικών στόχων που είχαν τεθεί κατά την έναρξη της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) του Ν.1337/83 (προηγούμενη φάση)⁴, δεν βελτιώθηκε ως προς αυτή την κρίσιμη παράμετρο στη νέα φάση του σχεδιασμού, που ξεκίνησε το 1997 με την ψήφιση του Ν.2508/97⁵.

¹ Ν.1337/83 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 33Α/04.03.1983).

² Ν.2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 124Α/97).

³ Με τον όρο εξωαστικός χώρος νοείται η υπαίθρος, συγκεκριμένα οι περιοχές που χαρακτηρίζονται ως αγροτικές, δασικές, ορεινοί όγκοι, υγράτοποι και εν γένει μη δομημένες ή με ασήμαντο ποσοστό διάσπαρτης δόμησης. Βέβαια οι χαρακτηρισμοί αυτοί έχουν ημερομηνία λήξεως, δεδομένου ότι μία περιοχή που σήμερα εμφανίζει ασήμαντο ποσοστό δομημένων εκτάσεων μπορεί να έχει πιθανότητα δυναμικής εξέλιξης.

⁴ Βλέπε Ρωμανός, Α. «Μια υπερτιμημένη προβληματική: το πρόγραμμα της ΕΠΑ δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα», ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 13.3.1988 και του ίδιου «Οικιστική Πολιτική 1983-87, ασυνέπειες μεταξύ στόχων και ασκούμενης πρακτικής», ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 18.3.1988.

⁵ Η διαπίστωση αυτή δείχνει σαφώς ότι οι παθογένειες του συστήματος παραγωγής και εφαρμογής του σχεδιασμού στη χώρα δεν έχουν σε καμία περίπτωση εξαιρεθεί μέσω του εκσυγχρονισμού του θεσμικού πλαισίου. Θα μπορούσε να αναφερθεί ως ελαφρυντικό ότι η νέα φάση ξεκίνησε με τη βαριά κληρονομιά ενός μεγάλου φορτίου περιοχών που η ένταξή τους καθυστερούσε από το προηγούμενο νομικό καθεστώς, αυτό όμως δεν μπορεί να είναι η μόνη δικαιολογία.

1.3. Το σκεπτικό της μελέτης

Θεωρήθηκε χρήσιμο να προταχθεί στη μελέτη, ως οδηγός στην ανάγνωση και στην κατανόηση του περιεχομένου της, το ακόλουθο σκεπτικό, στο οποίο βασίστηκε η δομή της. Με άλλα λόγια, να παρουσιαστεί η σειρά των επιχειρημάτων και λογικών βημάτων που συγκροτούν τη σχέση αιτιότητας μεταξύ:

Διαπίστωσης προβλημάτων → Προσέγγισης πλαισίου ρεαλιστικών λύσεων → Προτάσεων

1. Σκοπός της μελέτης είναι η διατύπωση μιας πρότασης για την ορθολογική αναθεώρηση της εκτός σχεδίου δόμησης (ΕΣΔ). Δίνεται ο ορισμός της ΕΣΔ και της (συγγενούς) Αυθαίρετης Δόμησης (ΑΔ) και αναπτύσσεται το σκεπτικό της μελέτης.
2. Για την κατανόηση των χαρακτηριστικών της ΕΣΔ και της ΑΔ όπως διαμορφώθηκαν στην πράξη παρουσιάζεται το ιστορικό των δύο φαινομένων από τη 10ετία του 1930 μέχρι σήμερα. Το ιστορικό επικεντρώνεται στην πολεοδομική εξέλιξη της Αθήνας, δεδομένου ότι εκεί εκδηλώθηκαν με χαρακτηριστικό τρόπο και σε μεγάλη ένταση τα εν λόγω φαινόμενα, αλλά και λόγω του γεγονότος ότι υπάρχει σημαντικό σχετικό πληροφοριακό υλικό. Γίνεται συγκεκριμένα αναφορά σε τρεις κρίσιμες περιόδους/σταθμούς: στέγαση των **προσφύγων** κατά την περίοδο 1922-1930, αυτοστέγαση των **εσωτερικών μεταναστών** την περίοδο 1946-1967 και σύγχρονη γενικευμένη ζήτηση οικοπέδων εκτός σχεδίου με **κίνητρο κυρίως την απόκτηση Β' κατοικίας**.
3. Στη συνέχεια περιγράφεται το ισχύον καθεστώς της νομοθεσίας της ΕΣΔ, επισημαίνονται σε γενικές γραμμές οι αδυναμίες του απέναντι στη σημερινή πολεοδομική πραγματικότητα και αιτιολογείται συνοπτικά η ανάγκη αναθεώρησής του.
4. Ακολουθεί η ανάλυση του πλαισίου που καθορίζει τα όρια μέσα στα οποία μπορεί να αναζητηθεί μια ορθολογική και ρεαλιστική αναθεώρηση του θεσμού της ΕΣΔ. Αυτό αποτελείται από δύο διαφορετικά πεδία επιρροής:
 - 4.1. Το *εξωγενές* υπέρτερο επίπεδο αποτελείται από υφιστάμενες δεσμευτικές κατευθύνσεις και γενικά θεσμούς στους οποίους η αναθεώρηση οφείλει να ενταχθεί και να χρησιμοποιήσει. Συγκεκριμένα οφείλει να προσαρμοστεί στις Ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη και στο ισχύον νομικό καθεστώς της χώρας που ρυθμίζει τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό. Το τελευταίο γίνεται αποδεκτό κατ' αρχήν, αλλά, εξεταζόμενο κριτικά, ενδεχομένως να απαιτήσει επίσης μερική και εξειδικευμένη αναθεώρηση.
 - 4.2. Με τον όρο *ενδογενές* πλαίσιο νοούνται οι συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί από την ίδια τη μέχρι σήμερα λειτουργία του καθεστώτος της ΕΣΔ, που έχουν οδηγήσει σε στρεβλές νοοτροπίες και καταστάσεις και οι οποίες απαιτείται να τροποποιηθούν ριζικά. Επίσης στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται η διστακτικότητα, αδυναμία ή και σύγχυση απόψεων που επικρατούν κατά κύριο λόγο στην πολιτική εξουσία, αλλά –σε μικρότερο βαθμό ως διαφορά απόψεων ή ερμηνειών– και στη δικαστική. Οι αδυναμίες αυτές όχι μόνον εμποδίζουν μέχρι τώρα την αντιμετώπιση της απαράδεκτης κατάστασης του περιβάλλοντος της ΕΣΔ αλλά και συνεχίζουν να καλλιεργούν τις στρεβλές νοοτροπίες, όπως είναι οι προσδοκίες, φαντασιακές ή μη, αλλά και νόμιμες, των ιδιοκτητών οικοπέδων εκτός σχεδίου σχετικά με το «κεκτημένο» δικαίωμα δόμησης.

- 4.3. Το πραγματικό και επαναλαμβανόμενο επί δεκαετίες γεγονός της αποδοχής της ασχεδίαστης ΕΣΔ, αλλά και της αυθαίρετης δόμησης, που μονιμοποιούνται με εκ των υστέρων διαδοχικές πράξεις «νομιμοποίησης» ως καθιερωμένος και μοναδικός τρόπος οικιστικής ανάπτυξης στο χώρο της υπαίθρου. Τούτο καθιστά εξαιρετικά δύσκολο από πολιτική άποψη τον περιορισμό, πόσο μάλλον την κατάργηση, που εύκολα επαγγέλλονται ορισμένοι, της ΕΣΔ, και εγείρει ερωτήματα ως προς τα δικαιώματα, τις δυνατότητες απαγόρευσης χρήσεων και τις αποζημιώσεις της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας. Γενικά στο θέμα της νομικής λειτουργίας της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας μπαίνουν ερωτήματα στα οποία δίδονται μάλλον αβέβαιες (μη τελεσίδικες) απόψεις και ερμηνείες από νομικούς και συνταγματολόγους.
5. Τέλος αναπτύσσεται η πρόταση της μεταρρύθμισης/αναθεώρησης, που προκύπτει από την ανάλυση του κεφαλαίου 4 και περιλαμβάνει τις ενότητες:
 - 5.1. Γενική κατεύθυνση: Καθιέρωση της έννοιας του σχεδιασμού της υπαίθρου και εφαρμογή ενός συλλογικού και οργανωμένου τρόπου πολεοδόμησης του χώρου της υπαίθρου και συγκεκριμένα των προορισμένων για πολεοδόμηση περιοχών.
 - 5.2. Βραχυπρόθεσμα μέτρα αντιμετώπισης: Κατάργηση των παρεκκλίσεων και άλλων διατάξεων που ενισχύουν την ΕΣΔ και την ΑΔ καθώς και συνέχιση της εκπόνησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων για εκτός σχεδίου περιοχές με εντατικότερο ρυθμό και με σκόπιμη/ορθολογική σειρά προτεραιοτήτων.
 - 5.3. Μακροπρόθεσμα μέτρα: Ανάγκες και επιπτώσεις της συλλογικής οργανωμένης δόμησης και αντισταθμιστικοί μηχανισμοί. Αποσαφήνιση των συνταγματικών πλαισίων λειτουργίας της δόμησης στην ύπαιθρο. Περιεχόμενο του νέου συστήματος σχεδιασμού. Περιγραφή και επιλογή μέσα από το ευρύ διαθέσιμο οπλοστάσιο των κατάλληλων νομικών και θεσμικών εργαλείων εφαρμογής του σχεδιασμού.
 - 5.4. Οι αναμενόμενες βελτιώσεις από τη μεταρρύθμιση του συστήματος.
 - 5.5. Ανακεφαλαίωση και αξιολόγηση της πρότασης.

2. ΧΡΟΝΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΩΝ ΑΙΧΜΗΣ ΤΗΣ ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ

Η Εκτός Σχεδίου Δόμηση (ΕΣΔ) και η Αυθαίρετη Δόμηση (ΑΔ) είναι φαινόμενα διαφορετικού εύρους, δεδομένου ότι η δεύτερη αφορά κτίσματα τόσο εντός των πολεοδομημένων περιοχών όσο και εκτός αυτών (εκτός σχεδίου). Είναι όμως ιστορικό γεγονός ότι η αυθαίρετη δόμηση συσσωρεύεται και αυξάνει σημαντικά σε περιπτώσεις μεγάλης δραστηριότητας αντίστοιχα της εκτός σχεδίου δόμησης. Η ιστορία επομένως των περιόδων αιχμής της ΕΣΔ βοηθά στην κατανόηση της φύσης και των αιτιών και της ΑΔ.

Στη σύγχρονη Ελλάδα ξεχωρίζουν τρεις περίοδοι εκτεταμένης οικοδομικής δραστηριότητας σε περιοχές εκτός σχεδίου:

- Η πρώτη σχετίστηκε με τη στέγαση των **προσφύγων** κατά την περίοδο 1922-1930.
- Η δεύτερη με την αυτοστέγαση του ρεύματος των **εσωτερικών μεταναστών** στην Αθήνα και στις μεγάλες επαρχιακές πόλεις την περίοδο 1946-1967.
- Η τρίτη είναι σύγχρονη και έχει ως αιτία τη γενικευμένη ζήτηση, από νοικοκυριά ενός ευρέος κοινωνικο-οικονομικού φάσματος, οικοπέδων εκτός σχεδίου με **κίνητρο κυρίως την απόκτηση Β' κατοικίας**.

2.1. Στέγαση των προσφύγων τις δεκαετίες του 1920 και του 1930

Η αστική αποκατάσταση των προσφύγων είχε σημαντική επίδραση στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή των πόλεων. Ακόμα, η εγκατάσταση των προσφύγων στην Αθήνα, καθώς και σε άλλες πόλεις, όπως η Καβάλα, ανέτρεψε κυριολεκτικά τις πολεοδομικές της συνθήκες καθώς επηρέασε με το μέγεθός της τους άξονες της οικιστικής ανάπτυξης⁶. Παρά τα εξαιρετικά μεγάλα μεγέθη της στεγαστικής ανάγκης των προσφύγων η ελληνική πολιτεία με διεθνή συνδρομή μπόρεσε να ελέγξει πολεοδομικά τη δημιουργία των περισσότερων προσφυγικών οικισμών. Εντούτοις προκλήθηκαν και φαινόμενα ΑΔ είτε μέσα στα όρια των πόλεων είτε και σε εκτός σχεδίου θύλακες στην περιφέρεια του αστικού ιστού (βλ. περίπτωση γ κατωτέρω).

Μεταξύ 1920 και 1930 το Σχέδιο Πόλεως της Αθήνας επεκτάθηκε έτσι ώστε να καλύψει περίπου 30.000 στρέμματα, δεκαπλασιάζοντας την πόλη του Σχεδίου Κλεάνθη. Η πόλη επεκτάθηκε με τρεις τρόπους:

- (α) με τη νομιμοποίηση των «εκτός ζώνης» (πάνω από 500μ. από το εγκεκριμένο σχέδιο) ιδιωτικών συνοικισμών, όπως το Ψυχικό ή η Ηλιούπολη και των «εντός ζώνης» περιοχών, όπως τα Σεπόλια, το Μπραχάμι ή η Άνω Κυψέλη,
- (β) με την ίδρυση προσφυγικών οικισμών από το Ταμείο Περίθαλψης Προσφύγων (Τ.Π.Π.), την Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (Ε.Α.Π.) και το Υπουργείο Πρόνοιας, είτε με την οργανωμένη δόμηση κατοικιών από το Κράτος (Κοκκινιά, Νέα Ιωνία, Καισαριανή, Βύρωνας)⁷, είτε με προγράμματα αυτοστέγασης⁸ και
- (γ) με την αυθαίρετη δόμηση οικισμών είτε προσφύγων (όπως το Πολύγωνο, ο χώρος πίσω από το Γήπεδο του Παναθηναϊκού), είτε γηγενών «βιοπαλαιστών», όπως χαρακτηρίζονταν, που φύτεψαν στα κενά του αστικού ιστού εντός ζώνης. Οι αυθαίρετοι οικισμοί των γηγενών συ-

⁶ Ο πληθυσμός της Αθήνας που ήταν το 1920 ≈430 χιλιάδες, έφθασε το 1928 τις ≈740 χιλιάδες, με τον προσφυγικό πληθυσμό να αποτελεί περίπου το 33% του συνόλου.

⁷ Ο συνολικός αριθμός των κατοικιών που κατασκευάστηκαν σε προσφυγικούς οικισμούς είναι της τάξης των 95.000, ενώ κατ' άλλους 60.000. Μόνο η ΕΑΠ μεταξύ 1925-1930 έχτισε περίπου 28.000 κατοικίες σε 118 προσφυγικούς οικισμούς.

⁸ Από το Υπουργείο Πρόνοιας στεγάστηκαν με το πρόγραμμα αυτοστέγασης ≈ 25.000 νοικοκυριά προσφύγων.

χνά προσκολλήθηκαν στους προσφυγικούς, καταλαμβάνοντας άλλοτε ιδιωτική γη και άλλοτε εκτάσεις απαλλοτριωμένες υπέρ των προσφύγων. Ενίοτε χρησιμοποίησαν τις πρόχειρες κατασκευές που είχαν χρησιμοποιήσει οι πρόσφυγες ως προσωρινές κατοικίες πριν από τη μόνιμη στέγαση. Από ένα σημείο και πέρα οι οικισμοί γηγενών και προσφύγων συγχέονται.

Η λαϊκότροπη αυθαίρετη δόμηση των προσφυγικών εγκαταστάσεων συγκίνησε μια μερίδα αρχιτεκτόνων που εντάσσονταν στο κίνημα της «επιστροφής στις ρίζες μας»⁹.

2.2. ΕΣΔ και λαϊκή αυτοστέγαση τη μεταπολεμική περίοδο

Μέσα στις νέες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν διεθνώς μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και μετά τα ιδιαίτερα δεινά που σώρευσε ο εμφύλιος στη χώρα μας, η αστικοποίηση, η οικονομική ανάπτυξη (έστω και «στρεβλή») και η επέκταση των πόλεων (αυτή σίγουρα πιο «στρεβλή») γνώρισαν πρωτοφανή άνοδο. Ως παράγωγο της αστικοποίησης, αλλά και της αδυναμίας των κρατικών αρχών και της πολιτικής εξουσίας να αντιμετωπίσουν το μαζικό στεγαστικό και συνεπαγόμενο σοβαρό πολεοδομικό πρόβλημα, γεννιέται το έντονο φαινόμενο της ικανοποίησης των στεγαστικών αναγκών των λαϊκών στρωμάτων μέσω της αυθαίρετης δόμησης στις παρυφές της «επίσημα αναγνωρισμένης» πόλης, μέσω δηλαδή της κερδοσκοπικής εμπορίας της περιστασιακής γης.

Η εκτός σχεδίου δόμηση βρίσκεται στην ακμή της τις δεκαετίες 1950, 1960 και 1970. Η παράνομη οικοπεδοποίηση και η πώληση «αγροτεμαχίων» δίνει τη δυνατότητα στους άστεγους εσωτερικούς μετανάστες –ελλείπει στεγαστικών προγραμμάτων προνοιακού χαρακτήρα– να αποκτήσουν στοιχειώδη στέγη, εμπιστευόμενοι τις αποταμιεύσεις τους στο κύκλωμα «καταπατητής- επιχειρηματίας γης - εργολάβος της νύχτας –ενίοτε χρηματιζόμενο όργανο της πολιτείας - υποκριτική Πολιτεία». Πέρα από τη σταδιακή αυτοχρηματοδότηση, συχνά τα μέλη των νοικοκυριών των εσωτερικών μεταναστών εκτελούσαν οι ίδιοι σημαντικό μέρος των οικοδομικών εργασιών, δουλεύοντας χειρωνακτικά.

Υπολογίζεται ότι με την αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση μόνο στην Αθήνα, μεταξύ των ετών 1946 και 1966, στεγάστηκαν 320 ως 380 χιλιάδες άτομα¹⁰. Αυτή τη φορά το ενδιαφέρον για την ανώνυμη αρχιτεκτονική των εκτός σχεδίου οικισμών είχε κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό περιεχόμενο¹¹.

⁹ Στο μεσοπόλεμο, οι διανοούμενοι καλλιτέχνες και αρχιτέκτονες με πρώτο τον Δημήτρη Πικιώνη, στράφηκαν στη λαϊκή τέχνη και αρχιτεκτονική και στις λαϊκές μας ρίζες γενικότερα, εκθειάζοντας τον λαϊκό τεχνίτη. Στην ουσία ξεκαθάριζαν το έδαφος από τις κλασικές μορφές που μας ήρθαν μέσω της Ευρωπαϊκής Δύσης (και συμβόλιζαν την κατ' ευθείαν καταγωγή μας από τον Περικλή) και καλούσαν την ελληνική κοινωνία να κατανοήσει την πραγματικότητα του Ελληνισμού και να κρατήσει ζωντανή την πρόσφατη παράδοση ως «πυξίδα» για την περαιτέρω πορεία του. Σημαντική επίδραση σ' αυτή την κίνηση, που κρατήθηκε ζωντανή μέχρι σήμερα, είχε η ανακάλυψη, από τους γηγενείς Έλληνες, του Ελληνικού Πολιτισμού που έφεραν από την Ανατολή οι προσφυγικοί πληθυσμοί όταν εγκαταστάθηκαν στις πόλεις και στην ύπαιθρο μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή.

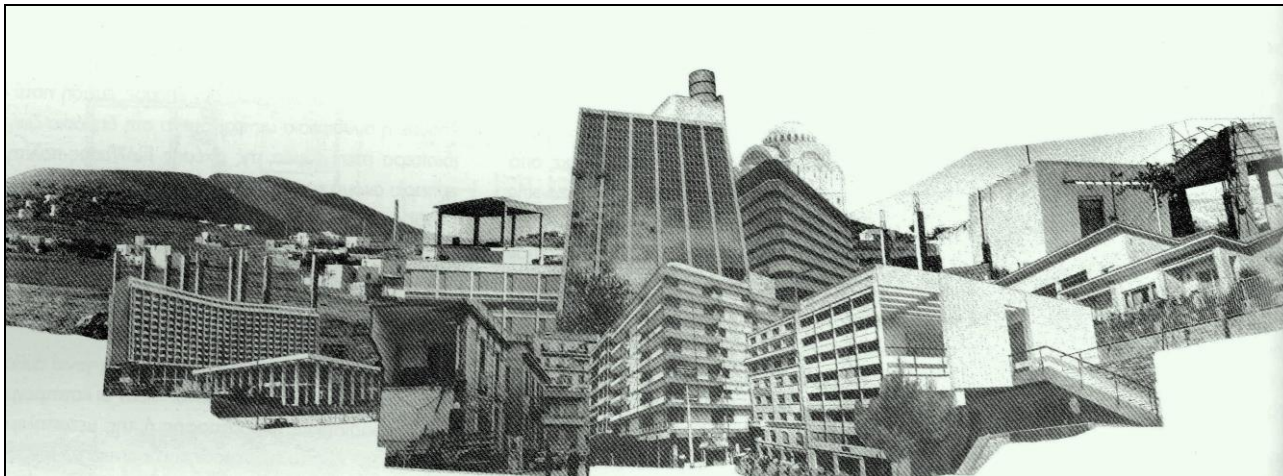
¹⁰ Romanos A.G. *Illegal Settlements in Athens*, στο *Shelter and Society*, επιμέλεια Paul Oliver, Cresset Press, London, 1969.

¹¹ Διάφοροι ερευνητές ανέδειξαν τα θετικά στοιχεία της αυθαίρετης εκτός σχεδίου δόμησης: χαμηλό σχετικά κόστος στέγης και συμμετοχή των οικιστών στο σχεδιασμό και κατασκευή της κατοικίας. Μερικοί από τους πολεοδόμους, αρχιτέκτονες, κοινωνιολόγους κ.α., που ερεύνησαν το διεθνές φαινόμενο – που στις χώρες του Τρίτου Κόσμου πήρε τη μορφή κοινωνικού κινήματος – ήταν οι Charles Abrams, William Mangin, John Turner, Lisa Peattie, , Ron Bailey. Στην Ελλάδα οι Δημήτρης Φιλιππίδης, Γιώργος Αραχωβίτης, Δημήτρης Εμμανουήλ, Λίλα Λεοντίδου, Δημήτρης Φατούρος, Κώστας Χατζημιχάλης, Νίκος Καλογήρου, Γιώργος Λάσκαρις, Αριστέιδης Ρωμανός κ.α. μελέτησαν το φαινόμενο στα ελληνικά πλαίσια, αλλά υπήρξαν και δημοσιογράφοι, όπως ο Ανδρέας Αλεξανδρόπουλος και ο Γιώργος Καραλής που ασχολήθηκαν ενεργά με το θέμα, ευαισθητοποιώντας την κοινή γνώμη.

Το φαινόμενο της εκτός σχεδίου δόμησης, ειδικά μέσα στο πλαίσιο της λαϊκής αυτοστέγασης, θεωρήθηκε από ορισμένους ως εν δυνάμει εναλλακτική μορφή κοινωνικής κατοικίας: μία κατευθυνόμενη προγραμματισμένη οικιστική ανάπτυξη με τη συνεργασία (α) ενός δημόσιου φορέα που αγοράζει γη, την πολεοδομεί, κατασκευάζει την τεχνική υποδομή και διαθέτει οικόπεδα σε προσιτές τιμές και (β) των οικιστών, που οικοδομούν την κατοικία τους σταδιακά, βάσει ενός εξελικτικού σχεδιασμού (site and services)¹².

Τα αυθαίρετα κτίσματα, τόσο τα προσφυγικά όσο και τα εκτός σχεδίου, αντιμετωπίστηκαν από τους αρχιτέκτονες και τους πολεοδόμους με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Αρχικά, η κριτική περιοριζόταν στην αισθητική αταξία και τη μεγάλη όντως σπατάλη πόρων από τη διασπορά της οικιστικής ανάπτυξης και των δικτύων υποδομής που απαιτούσε η εκτός σχεδίου δόμηση. Με τη βοήθεια των κοινωνικών επιστημόνων που μελέτησαν το θέμα, η ανοχή και η άρνηση έδωσαν τη θέση τους στην κατανόηση των κοινωνικών αιτιών του φαινομένου. Το γεγονός ότι η αυθαίρετη δόμηση αποτελούσε την έκφραση στον χώρο της ικανοποίησης της στεγαστικής ζήτησης των χαμηλότερων εισοδημάτων σε δύο κρίσιμες εποχές του Ελληνισμού συνέτεινε στο να διαμορφωθεί εν τέλει μία μάλλον θετική στάση απέναντι στο φαινόμενο.

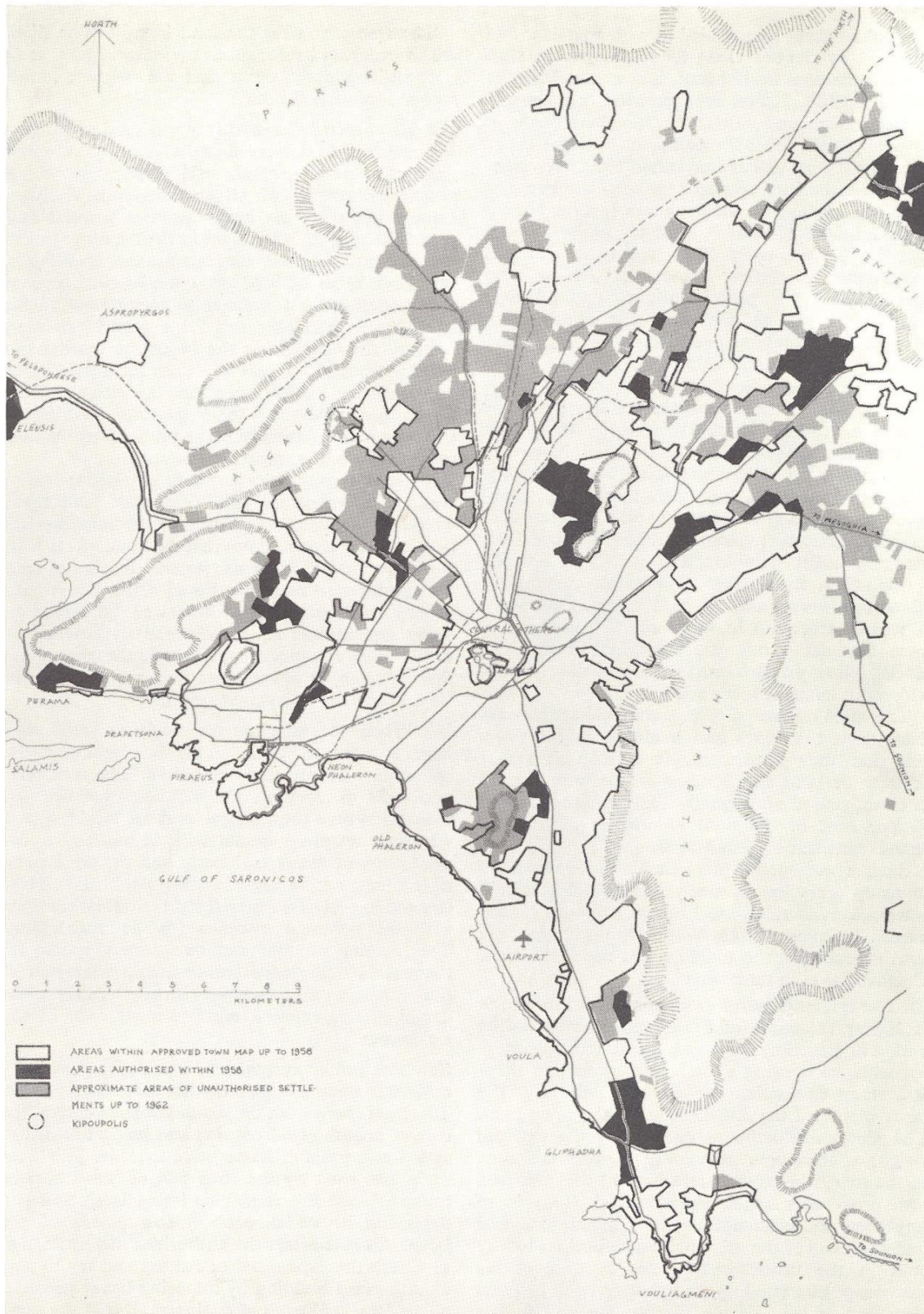
Απόδειξη της θετικής αντίληψης είναι, ότι, βαθμιαία, ανοίχτηκε ένας δρόμος για νομοθετικές ρυθμίσεις, αλλά και για θεσμικές πράξεις ευνοϊκές απέναντι στο πρόβλημα των οικιστών, που έβρισκαν ως διέξοδο της στεγαστικής τους ανάγκης την εκτός σχεδίου δόμηση. Κάτω από αυτό το πρίσμα πρέπει να ειπωθεί και η ίδρυση της Δημόσιας Επιχείρησης Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ), που μεταξύ των στόχων της ως κοινωφελούς φορέα περιλήφθηκε ο εξορθολογισμός και η βελτίωση του μη κερδοσκοπικού τομέα της κατοικίας.



Εικόνα 1: «Εκτός Σχεδίου Αθήνα»

Πηγή: Ρωμανός, Α., 1973

¹² Η γενική αυτή ιδέα βρισκόταν στη βάση του σκεπτικού της ίδρυσης της ΔΕΠΟΣ, όπως φαίνεται από τη σχετική Εισηγητική Έκθεση του Νόμου.



Map of Athens showing the successive extensions of the town map to 'catch up' with the spreading of unauthorized settlements. Note the areas 'authorized' only within the year 1958.

Σχέδιο 1: Οι διαδοχικές επεκτάσεις του σχεδίου πόλης της Αθήνας μεταξύ 1958-1962

Σημ: Με μαύρο χρώμα εμφανίζονται οι επεκτάσεις που έγιναν το 1958, με γκριζο των ετών 1958-1962.

Πηγή: Romanos, A., 1970.

2.3. Η ΕΣΔ στη σημερινή περίοδο

Το έντονο φαινόμενο της ΕΣΔ για απόκτηση πρώτης κατοικίας ως απόρροια της εσωτερικής μετανάστευσης κόπασε κάπου προς το τέλος της δεκαετίας του '70.

Βρισκόμαστε όμως σήμερα εμπρός σε μια νέα, σύγχρονη μεγάλη ζήτηση για ΕΣΔ, της οποίας φορείς δεν είναι πλέον οι κατατρεγμένοι της Μικρασιατικής Καταστροφής ούτε αυτοί της μεταπολεμικής αστυφιλίας, αλλά τα παντός οικονομικού επιπέδου κοινωνικά στρώματα, από χαμηλά μέχρι ευημερούντα, τα οποία αναζητούν ευκαιρίες να αποταμιεύσουν σεβαστά ποσά σε οικοδομική και πολεοδομική κατανάλωση με στόχο κυρίως τη Β' κατοικία.

Όχι μόνον δομείται εντατικά ο εκτός σχεδίου χώρος, αλλά παρατηρείται συχνά και **καταπάτηση του δημόσιου χώρου που ιδιωτικοποιείται**. Καμία σχέση με το 1950-70, όταν η επέκταση της πόλης γινόταν στις άγονες πλαγιές του Αιγάλεω. Σήμερα η ευμάρεια απαιτεί μεγαλύτερα οικόπεδα, υψηλά standards, πολύ μεγαλύτερη κατανάλωση δημόσιου χώρου.

Πρέπει να επισημανθεί ότι υπάρχει μια σημαντική διαφορά στην κοινωνική αντιμετώπιση της αυθαιρεσίας των δύο πρώτων περιόδων έναντι των φαινομένων αυθαιρεσίας της σημερινής οικοδομικής δραστηριότητας –η οποία δεν είναι μόνο διαφορά ιστορική ή αισθητική. Συνιστά μία ποιοτική μεταλλαγή στον τρόπο αντιμετώπισης των δημόσιων πραγμάτων τότε και τώρα.

Στις δύο πρώτες περιπτώσεις το φαινόμενο της αυθαιρεσίας ήταν συνυφασμένο με μια ωμή και έντονη κοινωνική ανάγκη, που εκδηλωνόταν κάτω από εξαιρετικά δυσμενείς για το σύνολο της κοινωνίας συνθήκες κι ακόμα με την ανοχή της Πολιτείας, πράγμα που, σε ένα βαθμό, μπορεί να θεωρηθεί και ως –εξ ανάγκης ή εξ αμελείας– ανθρωπιστική αντιμετώπιση από την πλευρά της. Οι αρχιτέκτονες ειδικότερα αντιμετώπισαν την αυθαιρεσία των πρώτων περιόδων με τον **ρομαντισμό** με τον οποίο πάντοτε έβλεπαν τη λαϊκή ανώνυμη αρχιτεκτονική όλων των εποχών και με τον ιδεαλισμό και τη συμπάθεια που στην πλειονότητά τους τηρούν απέναντι στους κοινωνικά μειονεκτούντες.

2.4. Ενδεικτική προσέγγιση του μεγέθους της ΕΣΔ

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μια προσπάθεια να προσεγγιστεί το μέγεθος του φαινομένου της ΕΣΔ, δεδομένου ότι, από την εποχή της εισαγωγής της στο νομοθετικό σώμα της πολεοδομίας, η ΕΣΔ αποτέλεσε στην ουσία τον κύριο, ποσοτικά, πρωτογενή τρόπο οικιστικής εκτατικής ανάπτυξης των ελληνικών πόλεων. Οι πόλεις, με πρώτη την Πρωτεύουσα, επεκτείνονται με διαδοχικές περιμετρικές ζώνες ασχεδίαστης –διάχυτης ή/και πυκνότερης– δόμησης, της οποίας φορείς είναι μεγάλος αριθμός ιδιοκτητών οικοπέδων. Οι ζώνες αυτές «τακτοποιούνται» εκ των υστέρων με επίσης διαδοχικές επεκτάσεις των αστικών δικτύων, εξυπηρετήσεων και λειτουργιών, εντασσόμενες στο επίσημο καθεστώς της πόλης. Σχηματικά συμβαίνει μια εναλλάξ διαδοχή:

ΕΣΔ 1 → ένταξη 1 → ΕΣΔ 2 → ένταξη 2 → ΕΣΔ 3 → ένταξη 3...κ.ο.κ.

Η προσέγγιση του μεγέθους της ΕΣΔ γίνεται ενδεικτικά για την Αθήνα και για το χρονικό διάστημα 1984 ως 2004¹³. Παρατίθενται στοιχεία από δύο απογραφές: η μία της ερευνητικής ομάδας του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) και η δεύτερη του «Στρατηγικού Πλαισίου Χωρικής Ανάπτυξης για την Αθήνα - Αττική» (μελέτη ΕΜΠ).

¹³ Εμμανουήλ, Δ. κ.ά. «Πολεοδομικός χώρος, κατοικία και τιμές στην Αθήνα (1984-2004)», Μελέτες - Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα, 2008.

Σύμφωνα με την πρώτη, από την καταγραφή των επεκτάσεων του σχεδίου που εγκρίθηκαν με τις διαδικασίες του Ν.1337/83 και της ΕΠΑ, προκύπτει ότι οι επεκτάσεις του σχεδίου πόλης για χρήση Α' και Β' Κατοικίας ανέρχονται σε ~116.500 στρέμματα εκ των οποίων τα ~89.000 είναι καθαρή οικοπεδική έκταση και τα ~27.500 στρ. είναι πλατείες, δρόμοι και γενικά κοινόχρηστοι χώροι. Επισημαίνεται ότι καταγράφονται μόνον οι μεικτές εκτάσεις των ζωνών κατοικίας και πολεοδομικών κέντρων και όχι οι ειδικές ζώνες αμιγών άλλων χρήσεων, όπως τουριστικών, βιομηχανικών κλπ. Η δε πρόβλεψη για μελλοντικές επεκτάσεις της περιόδου 2005-2015 ήταν τότε (2008) 64.000 με 70.000 στρέμματα. Σύνολο ~185.000 στρέμματα.

Σύμφωνα με τη δεύτερη απογραφή –και για το διάστημα 1984-2000– οι επεκτάσεις του σχεδίου πόλης για χρήση Α' και Β' Κατοικίας ανέρχονται σε 95.000 στρέμματα, ενώ οι μελλοντικές σε 66.000 στρ. Σύνολο ~160.000 στρέμματα.

Πάντως, ασχέτως της διαφοράς μεταξύ των δύο απογραφών, η διαπίστωση είναι ότι η ΕΣΔ μονοπωλεί ως «μέθοδος» την (ασχεδίαστη) επέκταση της πόλης, που λόγω διάχυσης της οικοδόμησης καταναλίσκει μεγάλες εκτάσεις πράσινης γης. Αρκεί να συγκριθούν τα συνολικά μεγέθη των εγκεκριμένων επεκτάσεων με το σύνολο της έκτασης που αποτελείτο από περιοχές με «εγκεκριμένα σχέδια» και «οικισμούς προ του 1923» κατά το έτος 1984, αρχή της περιόδου καταγραφής: 282.285 στρέμματα.

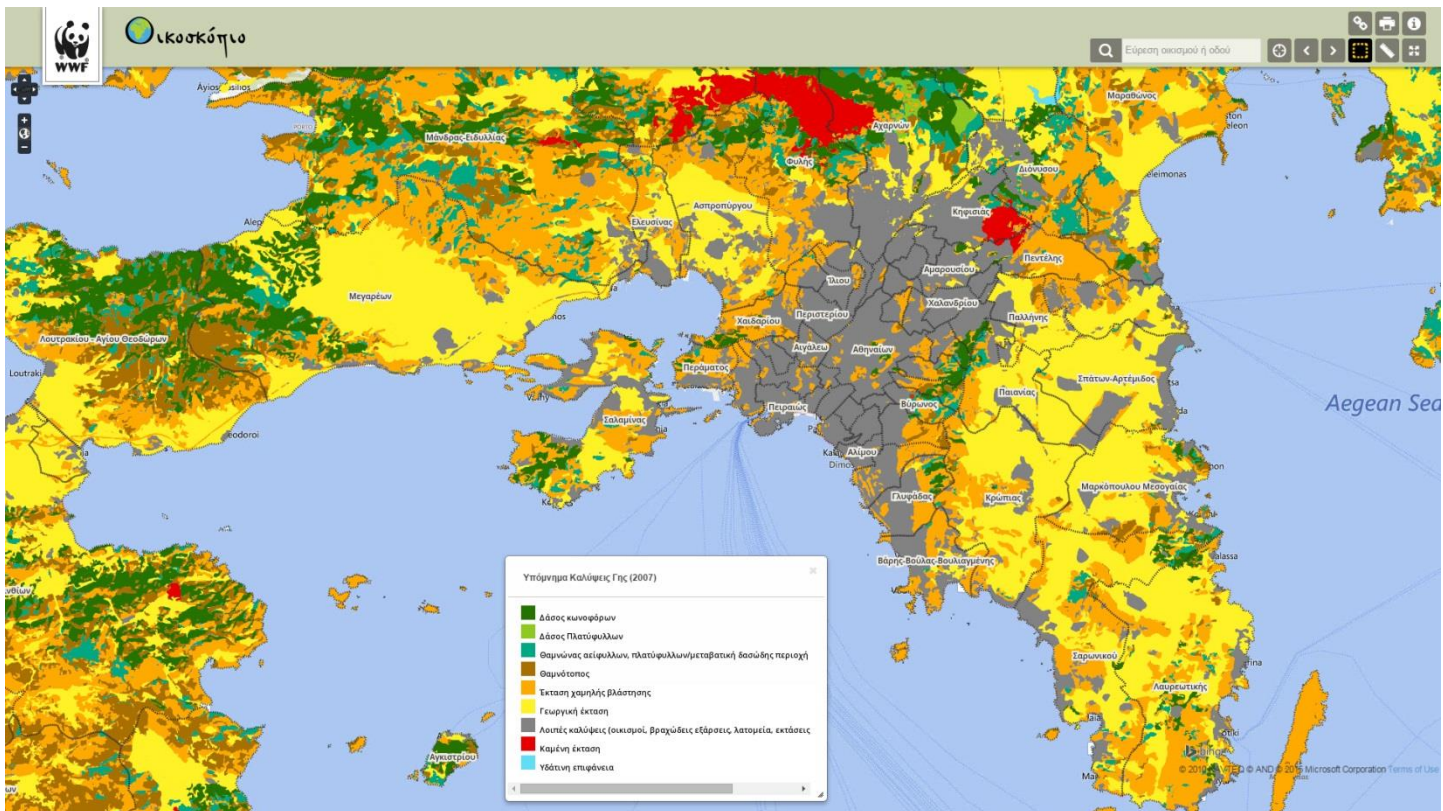
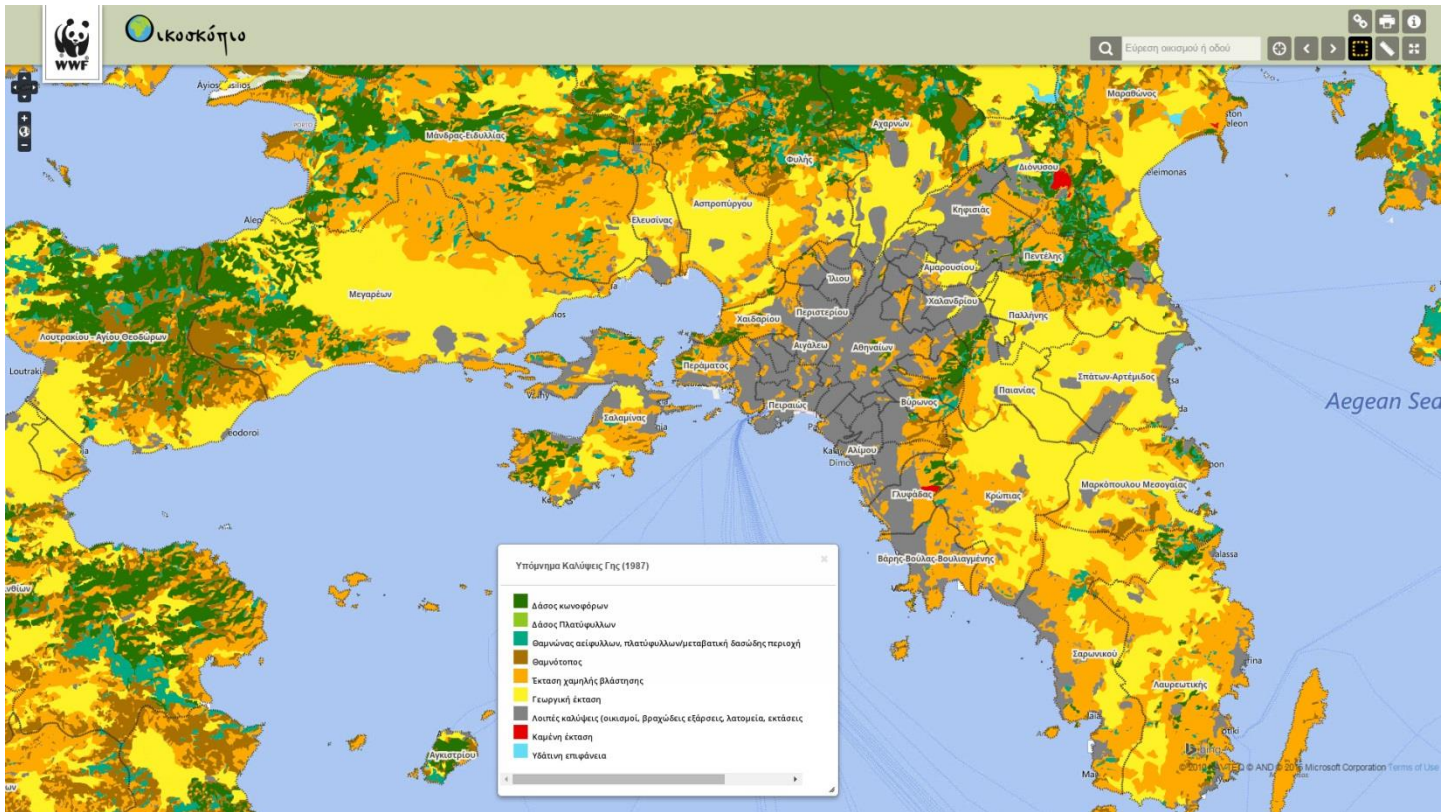
Πράγμα που σημαίνει ότι, στο διάστημα 1984-2004, οι νέες εντάξεις (συμπεριλαμβανομένων των μελλοντικών προβλέψεων) ανήλθαν στο 56% σύμφωνα με τη δεύτερη απογραφή ως και στο 65%, σύμφωνα με την πρώτη, της έκτασης του ήδη εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως.

Περιοχές εντός σχεδίου (τ.χλμ.)	Εμβαδόν επεκτάσεων (τ.χλμ.)		Ποσοστιαία αύξηση σχεδίου πόλης		Περιοχές εντός σχεδίου (τ.χλμ.)	Εμβαδόν επεκτάσεων (τ.χλμ.)	Ποσοστιαία αύξηση σχεδίου πόλης
	1920-1945	1945-1990	1920-1945	1945-1990			
1920	1920-1945	1945-1990	1920-1945	1945-1990	1984	1984-2000	1984-2000
35,9	76,3	243,9	212,5%	217,4%	282,3	116,5	242,3%

Πίνακας 1: Επεκτάσεις του σχεδίου πόλης στην Αθήνα, 1920 - 2000

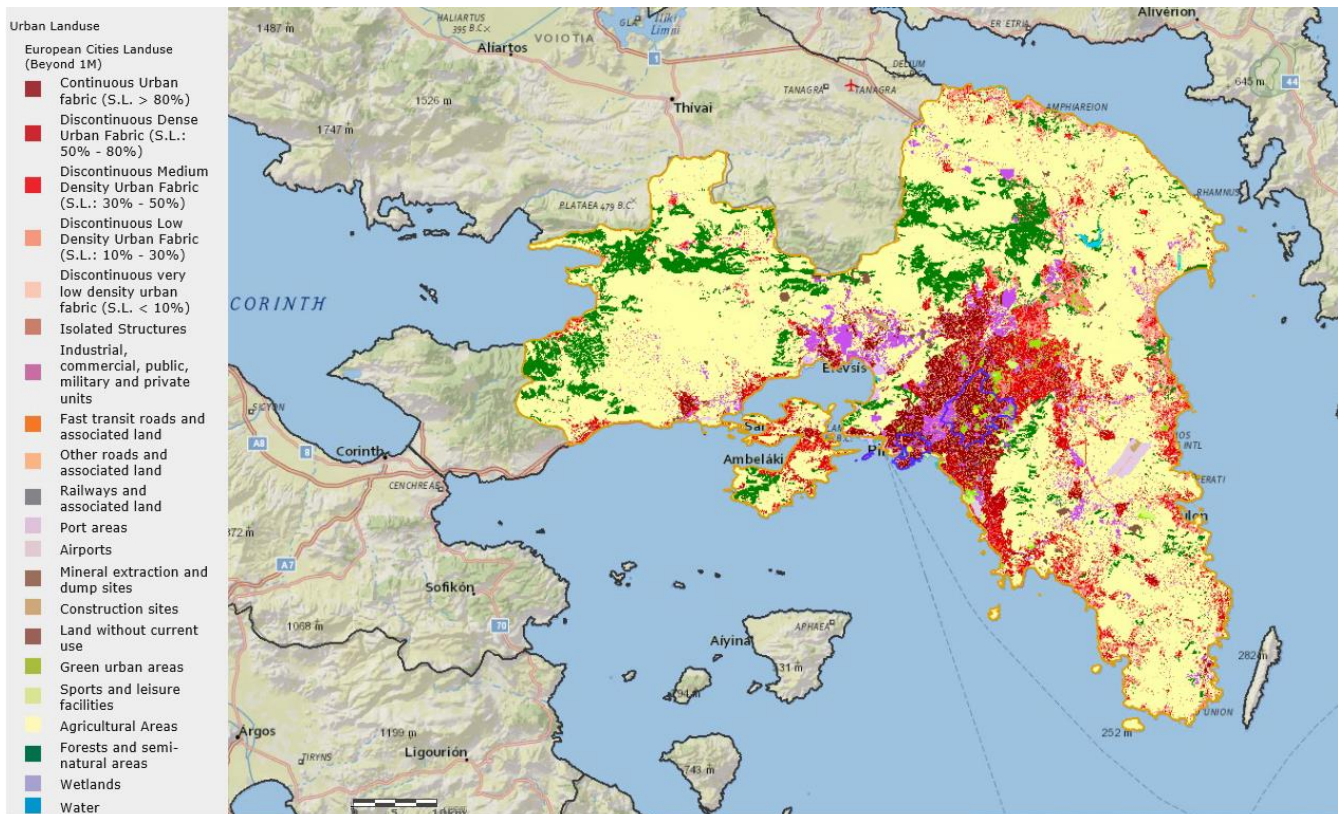
Πηγή: Αβδελίδη, Κ., 2000 και Εμμανουήλ, Δ., 2008, ίδια επεξεργασία

Μελέτη για την ορθολογική αναθεώρηση της εκτός σχεδίου δόμησης



Σχέδιο 2: Εξέλιξη χρήσεων γης στην Αττική μεταξύ 1987-2007

Πηγή: WWF Ελλάς, Οικοσκόπιο



Σχέδιο 3: Χρήσεις γης στην Αττική το 2015

Πηγή: European Environment Agency, Urban Atlas for Europe

3. ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΙΣΧΥΟΥΣΑΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΣΔ

Η εκτός σχεδίου δόμηση λειτουργεί επί σχεδόν έναν αιώνα ως κυρίαρχος τρόπος οικιστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Στηρίζεται σε έναν από τους αρχαιότερους πολεοδομικούς νόμους (Ν.Δ. της 17/7/1923) και στις ειδικότερες ρυθμίσεις που εισήχθησαν στην περίοδο της μεταπολίτευσης με το Π.Δ. της 6/10/1978, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. της 24/5/1985 και το Π.Δ. της 20/1/1988 ειδικά για τις τουριστικές εγκαταστάσεις. Επισημαίνεται ότι το ως άνω Ν.Δ. συντάχθηκε και θεσπίστηκε σε περίοδο μεγάλης εθνικής κρίσης και όφειλε να προνοήσει για τις άμεσες και πιεστικές πολεοδομικές και στεγαστικές ανάγκες που προκάλεσε η εισροή των ελληνικών πληθυσμών από τη Μικρά Ασία.

3.1. Γενικές διατάξεις: Π.Δ. της 24/5/1985 και Π.Δ. της 20/01/1988

Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΣΔ ρυθμίζεται σήμερα από τις διατάξεις του Π.Δ. της 24/5/1985 (ΦΕΚ 270Δ/85), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, με εξαίρεση τις τουριστικές εγκαταστάσεις, για τις οποίες ισχύει το Π.Δ. της 20/1/1988 (ΦΕΚ 61Δ/88).

3.1.1. Το Π.Δ. της 24/5/1985

Το Π.Δ. της 24/5/1985 θέτει τους όρους και περιορισμούς δόμησης στις περιοχές εκτός σχεδίου – δηλαδή στα γήπεδα που βρίσκονται εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων της χώρας ή εκτός των ορίων των οικισμών που υφίστανται προ του 1923. Οι γενικοί όροι και περιορισμοί αφορούν στην ελάχιστη αρτιότητα (τα γνωστά 4 στρέμματα) και πρόσωπο σε κοινόχρηστο δρόμο που πρέπει να πληροί ένα γήπεδο ώστε να είναι οικοδομήσιμο, ενώ οι ειδικοί όροι και περιορισμοί αναφέρονται στη μέγιστη επιτρεπόμενη εκμετάλλευση (συντελεστής δόμησης, μέγιστο ύψος, αποστάσεις από πλάγια όρια) και ειδικότερες ρυθμίσεις ανά κατηγορία χρήσης – κατοικία, γεωργικές και κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, βιομηχανικές εγκαταστάσεις, εμπορικές αποθήκες, γραφεία - καταστήματα, κτίρια οργανισμών κοινής ωφέλειας, εγκαταστάσεις ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Οι υπόλοιπες χρήσεις, πλην της κατοικίας, κατά κανόνα πριμοδοτούνται με αυξημένες δυνατότητες εκμετάλλευσης (αυξημένος ΣΔ, ποσοστό κάλυψης και ύψος, μικρότερες αποστάσεις από πλάγια όρια γηπέδου). Σε κάθε περίπτωση πάντως, το Π.Δ. της 24/5/1985 βρίθει από παρεκκλίσεις κάθε είδους, για πάσα χρήση:

- ως προς την ελάχιστη αρτιότητα (και αντίστοιχα το πρόσωπο σε κοινόχρηστο δρόμο), που, στην περίπτωση της κατοικίας, μπορεί να μειωθεί ακόμη και στα 750 τ.μ. (ανάλογα με την ημερομηνία σύστασης της κάθε ιδιοκτησίας), ενώ στην περίπτωση κτιρίων κοινής ωφέλειας μπορεί να φτάσει και στα 500 τ.μ.,
- ως προς τη δυνατότητα διάσπασης του κτιριακού όγκου, είτε για ανέγερση κατοικιών (με έγκριση της οικείας Επιτροπής Ενασκήσεως Αρχιτεκτονικού Ελέγχου –ΕΠΑΕ), είτε για ανέγερση γεωργικής εγκατάστασης (με έγκριση της οικείας Δ/νσης του Υπουργείου Περιβάλλοντος),
- ως προς τη χρήση αυξημένου συντελεστή δόμησης, που μπορεί να φτάσει στο 1.2 (από 0.9 που ισχύει γενικά) για τις βιομηχανικές μονάδες (με έγκριση του Υπουργείου Ανάπτυξης), στο 0.9 (από 0.2 που ισχύει γενικά) για τις γεωργικές εγκαταστάσεις (με έγκριση της οικείας Δ/νσης του Υπουργείου Περιβάλλοντος), κλπ.,
- ως προς τη μείωση των ελάχιστων αποστάσεων από τα πλάγια όρια του γηπέδου, που μπορεί να μειωθεί από τα 15 μ. (διάταξη γενικής ισχύος) μέχρι και τα 2,5 μ.
- ως προς την υπέρβαση του μέγιστου ποσοστού κάλυψης, που μπορεί να αυξηθεί από 10% σε 30% στην περίπτωση γεωργικών εγκαταστάσεων (με έγκριση της οικείας Διεύθυνσης του Υπουργείου Περιβάλλοντος), από 30% σε 50% στην περίπτωση βιομηχανικών εγκαταστάσεων (με έγκριση του Υπουργείου Ανάπτυξης), από 10% σε 20% στην περίπτωση υπεραγορών (με

- απόφαση Υπουργού Περιβάλλοντος), από 10% σε 50% για τα κτίρια κοινής ωφέλειας (με απόφαση Υπουργού Περιβάλλοντος)
- ως προς την υπέρβαση του μέγιστου επιτρεπόμενου ύψους, για όλες τις χρήσεις πλην της κατοικίας.

Κατά τα άλλα, το εν λόγω Π.Δ. επιτρέπει τη δόμηση κτισμάτων κάθε κατηγορίας χρήσης ανεξαρτήτως της κλίσης του εδάφους, θέτοντας μόνο ορισμένους περιορισμούς για τους υπόγειους χώρους όταν η κλίση ξεπερνά το 35%, απαγορεύοντας τη δημιουργία επιχώσεων άνω του 1,5 μ. από τη στάθμη του φυσικού εδάφους και προβλέποντας έγκριση από την ΕΠΑΕ σε περιπτώσεις που σχεδιάζεται η κατασκευή αναλημματικών τοίχων με ύψος πάνω από 1,5 μ. Ομοίως, επιτρέπεται αδιακρίτως η κατασκευή τοίχων περίφραξης μέγιστου ύψους 2,5 μ., με δυνατότητα περαιτέρω αύξησης για λόγους ασφαλείας σε περιπτώσεις ειδικών κτιρίων (με έγκριση της ΕΠΑΕ).

Όπως καθίσταται προφανές από τα παραπάνω, οι διατάξεις του Π.Δ. της 24/5/1985, μέσα στην εξαιρετική πολυπλοκότητά τους, συνθέτουν ένα πλαίσιο πλήρους απορρύθμισης της δόμησης στον εξωαστικό χώρο, καθώς επιτρέπουν ουσιαστικά τη δημιουργία κτισμάτων κάθε κατηγορίας οπουδήποτε –και μάλιστα με όρους δόμησης που σε πολλές περιπτώσεις αντιστοιχούν σε πυκνότητα και ένταση περιοχών εντός σχεδίου. Οι ελάχιστες διατάξεις που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως θετικές (όπως η απαγόρευση τοποθέτησης κτιρίων εντός του πλάτους των ιδεατών επεκτάσεων εγκεκριμένων οδών στην περιοχή «εντός ζώνης» των οικισμών προ του 1923, η απαγόρευση ανέγερσης κτισμάτων πάνω από το ύψος της κορυφογραμμής και η απαγόρευση δόμησης σε υποστυλώματα, που εισήχθησαν αργότερα, μέσω του Ν.3212/2003), μόνο οριακά μπορεί να θεωρηθεί ότι προστατεύουν το περιβάλλον και το τοπίο στον περιαστικό και εξωαστικό χώρο. Όσο για τις συστηματικές προβλέψεις περί ελέγχου και έγκρισης των αιτούμενων παρεκκλίσεων από τις κατά τόπους ΕΠΑΕ ή από άλλες Διευθύνσεις Υπουργείων, αυτές κάθε άλλο παρά αποτελεσματικές μπορούν να χαρακτηριστούν στην πράξη, όπως δείχνει η καθημερινή εμπειρία. Στο σημείο αυτό αξίζει εξάλλου να αναφερθεί ως επιπλέον δείγμα αναποτελεσματικότητας του θεσμικού πλαισίου, το γεγονός ότι τα Συμβούλια Αρχιτεκτονικής (ΣΑ) του Ν.4030/2011 που αντικατέστησαν πρόσφατα τις γνωστές ΕΠΑΕ, δεν ανέλαβαν αυτομάτως το σύνολο των αρμοδιοτήτων των προηγούμενων¹⁴, με αποτέλεσμα να έχει δημιουργηθεί ένα τεράστιο κενό ως προς τον έλεγχο της δόμησης, περιλαμβανομένων των τουριστικών καταλυμάτων, στις εκτός σχεδίου περιοχές και όχι μόνο.

Ένα ειδικότερο πρόβλημα χωρικής οργάνωσης που προκύπτει από την εφαρμογή των παρεκκλίσεων για τις παρόδιες ιδιοκτησίες είναι η συγκέντρωση δραστηριοτήτων κατά μήκος του –κύριου ή δευτερεύοντος– οδικού δικτύου, ιδίως στην περιφέρεια των οικισμών, ως απόρροια της ζήτησης για φθηνή, εκτός σχεδίου, γη. Η λεγόμενη «γραμμική» ή «αξονική» ανάπτυξη είναι ένα τυπικό πρόβλημα πολεοδομικής οργάνωσης απανταχού της επικράτειας. Παρά την επισήμανση του προβλήματος επί σειρά ετών από το σύνολο της επιστημονικής και ακαδημαϊκής κοινότητας, τα μέτρα περιορισμού του φαινομένου κάθε άλλο παρά αποτελεσματικά θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν, ακόμη και σε περιπτώσεις πρόσφατα θεσμοθετημένων ΓΠΣ, εφόσον δεν γίνονται προβλέψεις περιορισμού των χρήσεων γης κατά μήκος των υπερτοπικών αξόνων σύνδεσης του οικισμού. Το πρόβλημα μάλιστα επιτείνεται από τον κακό φυσικό σχεδιασμό των παρόδιων προσβάσεων¹⁵, που δημιουργεί σοβαρά κυκλοφορικά προβλήματα και κινδύνους οδικής ασφάλειας σε πολυσύχναστες περιαστικές

¹⁴ Σε αντίθεση με τα Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΣΥΠΟΘΑ) που υποκατέστησαν πλήρως το ρόλο των Συμβουλίων Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΣΧΟΠ).

¹⁵ Είτε λόγω αδυναμίας κατασκευής παράπλευρων οδών εξυπηρέτησης, είτε λόγω έλλειψης σύγχρονων προδιαγραφών για τις προσβάσεις πολλών κατηγοριών χρήσεων, είτε απλούστατα λόγω της μη τήρησης των όποιων προδιαγραφών από τους παρόδιους ιδιοκτήτες.

οδούς. Στην περίπτωση αυτή μάλιστα, δεν μπορεί κανείς να επικαλεστεί την έλλειψη θεσμικού πλαισίου καθορισμού των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (πλην των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων), καθώς το Ν.Δ. του 1923 (άρθρα 9 και 11) παρέχει τη δυνατότητα να καθοριστεί με Π.Δ., στην περιφέρεια των οικισμών, η χρήση του παρόδιου χώρου και να τεθούν επιπλέον όροι και περιορισμοί δόμησης για λόγους υγιεινής, ασφάλειας και «γενικής των πόλεων οικονομίας και αισθητικής»¹⁶.

Τέλος, ένα ιδιαίτερος προβληματικό ζήτημα, εκτός του κύριου και δευτερεύοντος οδικού δικτύου, αποτελεί ο χαρακτηρισμός των δημοτικών και κοινοτικών οδών, στις οποίες είναι απαραίτητο να έχει πρόσβαση ένα γήπεδο προκειμένου να είναι οικοδομήσιμο (ή και να επωφελείται από τις παρεκκλίσεις αρτιότητας) σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. της 24/5/1985. Η συγκεκριμένη διάταξη έχει καταστρατηγηθεί συστηματικά, επιτρέποντας την ανοικοδόμηση κτισμάτων στα πιο απίθανα μέρη, εφόσον αυτά εξυπηρετούνται από κάποια «δημοτική» ή «κοινοτική» οδό.

3.1.2. Το Π.Δ. της 20/1/88 - Οι τουριστικές εγκαταστάσεις

Το Π.Δ. της 20/1/1988 θέτει τους όρους και περιορισμούς δόμησης των τουριστικών εγκαταστάσεων για τις εκτός σχεδίου περιοχές. Το εν λόγω Π.Δ. προβλέπει ευνοϊκότερους όρους εκμετάλλευσης έναντι της χρήσης της κατοικίας, ορίζοντας ανώτατο ΣΔ 0.2 για γήπεδα εμβαδού έως 50 στρέμματα, ο οποίος μειώνεται κλιμακωτά στη συνέχεια όσο αυξάνεται το εμβαδό του γηπέδου, για να εξισωθεί με αυτόν της κατοικίας (0.1) όσον αφορά το τμήμα του γηπέδου άνω των 100 στρεμμάτων. Η χρήση αυξημένου ΣΔ χρησιμοποιείται παραδοσιακά ως επενδυτικό κίνητρο στήριξης της τουριστικής πολιτικής. Σε αυτή τη λογική κινούνται και οι τροποποιήσεις που εισήχθησαν μεταγενέστερα στο Π.Δ. της 20/1/1988 (με το άρθρο 41 του Ν.3105/2003), όπου ορίζεται ενιαίος ΣΔ 0.2 για ξενοδοχεία κατηγορίας 4 και 5 αστέρων. Κατά τα άλλα, το Π.Δ. της 20/1/1988 προβλέπει ενιαία ελάχιστη αρτιότητα 4 στρεμμάτων (χωρίς δυνατότητα παρεκκλίσεων), μέγιστο ποσοστό κάλυψης 20%, μέγιστο ύψος κτιρίων μεταξύ 7,5 - 13,5 μ. (ανάλογα με την απόσταση από τον αιγιαλό), υποχρεωτική διάσπαση του κτιριακού όγκου σε περισσότερα κτίσματα εφόσον ξεπερνά συνολικά τα 4000 κ.μ., υποχρεωτική κλιμάκωση του κτιρίου για καλύτερη προσαρμογή στη φυσική μορφή του εδάφους σε γήπεδα με κλίσεις άνω του 15%, καθώς και υποχρεωτικό έλεγχο της αρχιτεκτονικής μελέτης από την οικεία ΕΠΑΕ.

Δεδομένου και του ιδιαίτερου χαρακτήρα της τουριστικής δραστηριότητας, η οποία συνδέεται –και εξαρτάται– κατεξοχήν από την ποιότητα του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, το Π.Δ. της 20/1/1988 περιέχει ορισμένες διατάξεις για την καλύτερη δυνατή ένταξη των κτισμάτων στο τοπίο της περιοχής εγκατάστασης. Πέραν της πρόβλεψης για υποχρεωτικό έλεγχο της αρχιτεκτονικής μελέτης από την ΕΠΑΕ, καθώς και των εγκρίσεων που απαιτούνται από τον Εθνικό Οργανισμό Τουρισμού (ΕΟΤ), ως προς την «καταλληλότητα» του γηπέδου εγκατάστασης και την τήρηση των λειτουργικών και μορφολογικών κανόνων ανά κατηγορία καταλύματος, προβλέπεται ακόμη:

- η χωροθέτηση των τουριστικών εγκαταστάσεων «σύμφωνα με τα σχέδια χρήσεων γης της κάθε περιοχής και τις κατευθύνσεις της χωροταξικής πολιτικής στα πλαίσια της περιφερειακής και οικονομικής ανάπτυξης και των γενικότερων αναπτυξιακών στόχων, μέσα στους οποίους περιλαμβάνεται και η διαφύλαξις της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος», και, ελλείψει των σχεδίων αυτών

¹⁶ Σπουδαστήριο Πολεοδομικών Ερευνών ΕΜΠ «Χρήσεις γης στο κύριο οδικό δίκτυο. Δράσεις για την αντιμετώπιση της γραμμικής παρόδιας δόμησης», Εκδόσεις Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, Αθήνα, 2001.

«σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της οικονομικής, χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής»¹⁷,

- η υποχρέωση εκπόνησης Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), η οποία βεβαίως απορρέει και από τη γενικότερη περιβαλλοντική νομοθεσία¹⁸,
- η υποχρέωση (πριν την έκδοση του Ν.4014/2011) προέγκρισης χωροθέτησης (μέσω της εκπόνησης Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων) στις συνήθεις περιπτώσεις έλλειψης κάποιου εγκεκριμένου σχεδίου χρήσεων γης στην περιοχή εγκατάστασης,
- και, τέλος, η αξιοσημείωτη πρόβλεψη υποχρεωτικής εισφοράς σε γη, όταν το ανώτατο όριο εκμετάλλευσης υπερβαίνει τα 4000 τ.μ. (παραχώρηση στον οικείο Δήμο έκτασης του γηπέδου ανάλογης της επιπλέον των 4000 τ.μ. εκμετάλλευσης), για την ανάπτυξη χρήσεων *«συναφών με τη συλλογική αναψυχή, όπως τουριστικά περίπτερα, αθλοπαιδιές, λουτρικές εγκαταστάσεις και άλλες μη οχλούσες την τουριστική εγκατάσταση χρήσεις κοινωνικού εξοπλισμού και κοινωνικής - τεχνικής υποδομής»*.

Οι παραπάνω διατάξεις, αν και είναι περισσότερο εξειδικευμένες σε σχέση με εκείνες του Π.Δ. της 24/5/1985, εξακολουθούν εκ των πραγμάτων να έχουν οριζόντιο χαρακτήρα, παραπέμποντας κατά βάση το μείζον ζήτημα της χωροταξικής, περιβαλλοντικής και τοπιακής ένταξης των εκτός σχεδίου τουριστικών εγκαταστάσεων σε ad hoc γνωμοδοτήσεις άλλων φορέων –δεδομένης φυσικά της συνήθους έλλειψης υπερκείμενων σχεδίων στο μεγαλύτερο μέρος του εθνικού χώρου. Ακόμη και η ενδιαφέρουσα πρόβλεψη περί υποχρεωτικής εισφοράς σε γη προκειμένου για μεγάλες τουριστικές εκμεταλλεύσεις αναιρείται στην πράξη όταν, αφενός, δίνεται η δυνατότητα χρηματικής εξαγοράς, και, αφετέρου, δεν συνδέεται με καμία πολιτική γης ή/και σχεδιασμού της υπαίθρου στην ευρύτερη περιοχή εγκατάστασης. Σημειώνεται πως η συγκεκριμένη διάταξη έχει συγκεντρώσει τις διαμαρτυρίες του κλάδου, καθώς θεωρείται ιδιαίτερα επαχθής και συνιστώσα διαφορική σε βάρος τους μεταχείριση σε σχέση με άλλες παραγωγικές χρήσεις, όπως π.χ. τη βιομηχανική. Εντούτοις, είναι μάλλον σαφές ότι ο τουρισμός είναι μία χρήση με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά από τις υπόλοιπες θεωρούμενες ως «παραγωγικές», μιας και εξαρτάται ευθέως από την ποιότητα και ελκυστικότητα του περιβάλλοντος εγκατάστασης, επομένως θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή σε επίπεδο Δήμου (τουλάχιστον για τις καθορισμένες ή άτυπα διαμορφωμένες τουριστικές περιοχές) μιας συστηματικής πολιτικής για την οργάνωση, τη λειτουργική σύνδεση και τον φυσικό σχεδιασμό των κοινοχρήστων χώρων που αποκτώνται μέσω της ειδικής αυτής εισφοράς, θα μπορούσε να γίνει αποδεκτή από τους κατοίκους και επιχειρηματίες του κλάδου, ως μέσο βελτίωσης της ελκυστικότητας της περιοχής για τους επισκέπτες. Στην αντίθετη περίπτωση, οι όποιες διαμαρτυρίες είναι μάλλον δίκαιες μέχρι ενός σημείου –πέρα από αναμενόμενες. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι πρόσφατα έγινε μία προσπάθεια για την αποτελεσματική επίλυση του συγκεκριμένου ζητήματος, μέσω του Ν.4179/2013, που τροποποίησε το καθεστώς των Περιοχών Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (βλ. επόμενη ενότητα). Και σε αυτή την περίπτωση, όμως, είναι χαρακτηριστικό ότι ο νομοθέτης περιορίστηκε στο να προβλέψει τον περιορισμό των παραχωρούμενων εκτάσεων, ως επιπλέον κίνητρο για την ανάπτυξη των ΠΟΤΑ, χωρίς όμως να προβλέψει τρόπους για την καλύτερη αξιοποίηση των παραχωρούμενων εκτάσεων για κοινωφελείς χρήσεις.

¹⁷ Βλ. εδάφια Β.1 και Β.2 του Π.Δ. της 20/1/1988.

¹⁸ Υποχρέωση που εισήχθη από τα τέλη της δεκαετίας του '80, στο πλαίσιο συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας με το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος, για μια σειρά έργων με εκτιμώμενες σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

3.2. Κανονιστικές διατάξεις που προκύπτουν από χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια

3.2.1. Τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97

Η σημαντικότερη καινοτομία που εισήγαγε στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού ο Ν.2508/97 ήταν η πρόβλεψη για τον ενιαίο σχεδιασμό του αστικού και του εξωαστικού χώρου, στο σύνολο της εδαφικής επικράτειας των διευρυμένων Δήμων και Κοινοτήτων που προέκυψαν από τις συνενώσεις του προγράμματος «Καποδίστριας» (Ν.2539/97). Με τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) και τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ) του Ν.2508/97 μελετάται και ρυθμίζεται η οικιστική ανάπτυξη και η χωρική οργάνωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων σε επίπεδο πρωτοβάθμιου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), μέσω ιδίως του καθορισμού:

- α) των περιοχών που προορίζονται για οικιστική ανάπτυξη (υφιστάμενοι οικισμοί και επεκτάσεις σχεδίων πόλης),
- β) των Περιοχών Ελέγχου και Περιορισμού της Δόμησης (ΠΕΠΔ), δηλαδή των περιοχών γύρω από πόλεις ή οικισμούς για τις οποίες απαιτείται έλεγχος και περιορισμός της οικιστικής εξάπλωσης (στις οποίες μπορούν να συμπεριλαμβάνονται τυχόν περιοχές που έχουν καθοριστεί ως Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου [ΖΟΕ] με βάση τον Ν.1337/83),
- γ) των Περιοχών Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ), που περιλαμβάνουν όλες τις προστατευόμενες περιοχές της εθνικής νομοθεσίας (αρχαιολογικοί χώροι, Εθνικά Πάρκα, περιοχές του Δικτύου Natura 2000, κ.ά.) και δεν πρόκειται να πολεοδομηθούν.

Οι προς πολεοδόμηση περιοχές μπορούν να αφορούν Α' ή Β' κατοικία (επεκτάσεις σχεδίου πόλης, πολεοδόμηση περιοχών εντός ορίων οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων) ή την οργανωμένη εγκατάσταση αναπτυξιακών/παραγωγικών δραστηριοτήτων σε υποδοχείς, περιλαμβανομένων των τουριστικών ζωνών. Για την πολεοδόμηση κάθε περιοχής απαιτείται η εκπόνηση Πολεοδομικής Μελέτης και η κύρωση της σχετικής Πράξης Εφαρμογής, με τις ειδικότερες προδιαγραφές και διαδικασίες που ορίζονται για κάθε τύπο Πολεοδομικής Μελέτης. Τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ μπορούν επίσης να προσδιορίζουν:

- Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ), δηλαδή εκτάσεις τουλάχιστον 50 στρεμμάτων σε εκτός σχεδίου περιοχές που κρίνονται κατάλληλες για την ανάπτυξη χρήσεων Α' ή Β' κατοικίας ή τουρισμού μέσω ιδιωτικής πολεοδόμησης.
- Οικιστικές περιοχές που χρήζουν ανάπλασης ή αναμόρφωσης, στις οποίες μπορούν να ορίζονται Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ) για το σκοπό αυτό.

Τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ έχουν κυρίως στρατηγικό χαρακτήρα, καθώς ρυθμίζουν τη χωροταξική οργάνωση ενός ΟΤΑ μέσω του καθορισμού ζωνών χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο, αλλά και κανονιστικό χαρακτήρα, μέσω της θέσπισης όρων και περιορισμών δόμησης σε κάθε ζώνη χρήσεων. Θεωρητικώς δηλαδή αποτελούν ένα ολοκληρωμένο εργαλείο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, μέσω του οποίου σταδιακά θα ρυθμισθεί η οργάνωση του χώρου στο σύνολο της επικράτειας, απαντώντας στο χρόνιο αίτημα υποκατάστασης του θεσμού της ΕΣΔ. Στην πράξη όμως, εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικά κενά, καθώς:

- Τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ ορίζουν κατά κύριο λόγο τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης στον εξωαστικό χώρο, εξειδικεύοντας το περιεχόμενο των επιτρεπόμενων χρήσεων του Π.Δ. της 23/2/1987 (ΦΕΚ 166Δ/87) ανάλογα με τον επιδιωκόμενο χαρακτήρα κάθε ζώνης. Ο ρόλος τους δηλαδή εστιάζει στη διοχέτευση της ζήτησης σε συγκεκριμένες περιοχές, στις οποίες ορίζονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης και καθορίζονται ορισμένα μέγιστα όρια εκμετάλλευσης ανά χρήση.
- Εντούτοις, οι δυνατότητες παρέμβασης ως προς την ένταση και τη μορφή της δόμησης σε κάθε περιοχή εξακολουθούν να είναι μικρές, καθώς περιορίζονται στον ορισμό ενός μέγιστου

στους ΣΔ στις περιοχές που προορίζονται να υποδεχθούν τις οικιστικές και άλλες δραστηριότητες (ο οποίος μάλιστα προκύπτει α-χωρικά, για το σύνολο του εθνικού χώρου, από την απευθείας εφαρμογή των διατάξεων του Ν.2508/97 ανά κατηγορία χρήσης¹⁹) και στον ορισμό υψηλότερων ορίων αρτιότητας και κατάτμησης στις υπόλοιπες περιοχές.

- Έτσι, η οργανωμένη ανάπτυξη των οικιστικών περιοχών και των περιοχών παραγωγικών δραστηριοτήτων εξακολουθεί να βασίζεται στην πολεοδόμηση μέσω των διαφόρων τύπων πολεοδομικών μελετών (επέκτασης - αναθεώρησης, περιοχών Β' κατοικίας, ΠΕΡΠΟ, οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων), διατηρώντας όλες τις παθογένειες που αναφέρθηκαν στο εισαγωγικό κεφάλαιο (χρονικές καθυστερήσεις, δυσκολία εφαρμογής, έλλειψη χρηματοδοτικών μέσων). Μέχρι όμως την υλοποίηση των μελετών αυτών, «παγώνει» η διαδικασία της οικιστικής ή άλλης ανάπτυξης στις προς πολεοδόμηση περιοχές και η ζήτηση καταλήγει να διοχετεύεται είτε στις εντός σχεδίου και εντός οικισμών περιοχές, είτε στις ΠΕΠΔ, με τους όποιους περιορισμούς έχουν τεθεί σε αυτές.
- Σε κάθε περίπτωση, η δόμηση εντός των διαφόρων ΠΕΠΔ εξακολουθεί να διέπεται από το καθεστώς της ΕΣΔ, με μόνο περιορισμό στις εκάστοτε επιτρεπόμενες χρήσεις, και, ενίοτε, ορισμένους επιπλέον περιορισμούς στο θέμα της αρτιότητας ή και του ΣΔ. Παρόμοια αντιμετώπιση υπάρχει ακόμη και στα τμήματα των ΠΕΠ εκτός των θεσμοθετημένων ζωνών προστασίας που διέπονται από άλλα καθεστώτα. Το θεσμικό πλαίσιο δίνει βέβαια θεωρητικά τη δυνατότητα επιβολής αυστηρότερων ρυθμίσεων για την προστασία του εξωαστικού χώρου, εντούτοις στην πράξη οι σχετικές ρυθμίσεις των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ περιορίζονται στα ελάχιστα όρια που θέτει ο Ν.2508/97²⁰, συχνά χωρίς καν να θίγουν το ζήτημα των παρεκκλίσεων.

Όπως γίνεται αντιληπτό από τα παραπάνω, η επιζητούμενη ρύθμιση του εξωαστικού χώρου μέσω των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ περιορίζεται τελικά στον (συνήθως περιορισμένο λόγω των πιέσεων που ασκούνται σε τοπικό επίπεδο) έλεγχο των χρήσεων γης, σε έναν μικρό περιορισμό του ΣΔ και, στην καλύτερη περίπτωση, στην κατά τόπους αύξηση των ορίων αρτιότητας. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται μεν σε κάποιο βαθμό ο περιορισμός της διάχυσης των δραστηριοτήτων στον εξωαστικό χώρο (διοχέτευση της ζήτησης σε συγκεκριμένες ζώνες), δεν υπάρχει όμως δυνατότητα παρέμβασης ως προς τα χαρακτηριστικά της πολεοδομικής μορφολογίας και λειτουργίας των επιμέρους περιοχών, συμπεριλαμβανομένων των τουριστικών.

Επομένως, οι διατάξεις της ΕΣΔ όχι μόνο δεν καταργούνται, αλλά τρόπον τινά «νομιμοποιούνται» ως το ελάχιστο μέτρο / βάση υπολογισμού των όρων και περιορισμών δόμησης στον εξωαστικό χώρο. Επιπλέον, η καθυστέρηση στην πολεοδόμηση των περιοχών που προορίζονται για κάποιου είδους οργανωμένη ανάπτυξη επιτείνει τα φαινόμενα αυθαιρεσιών και στρέφει τη ζήτηση σε άλλες (λιγότερο «κατάλληλες») περιοχές, ενισχύοντας τον φαύλο κύκλο της ασχεδίαστης ανάπτυξης και δημιουργώντας νέα αρνητικά δεδικασμένα στη χωρική οργάνωση του εξωαστικού και περιαστικού χώρου.

¹⁹ Ο μέγιστος ΣΔ που ορίζεται στο άρθρο 18 του Ν.2508/97 είναι 0.8 για Α' κατοικία, 0.4 για Β' κατοικία και 0.6 για τουριστικές δραστηριότητες.

²⁰ Π.χ. στο άρθρο 6 του Ν.2508/97 δίδεται η δυνατότητα ορισμού μειωμένου ΣΔ (κατά 20% σε σχέση με το μέγιστο που αναφέρεται στην προηγούμενη υποσημείωση) για την εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων εντός οργανωμένων περιοχών, η οποία συνεπάγεται αυτοδικαίως την υποχρέωση μείωσης του μέγιστου επιτρεπόμενου ΣΔ (κατά 20% σε σχέση με αυτόν που ορίζει η γενική νομοθεσία της ΕΣΔ) για την εγκατάσταση της ίδιας χρήσης στις υπόλοιπες εκτός σχεδίου περιοχές του ΟΤΑ.

3.2.2. Τοπικά και Ειδικά Χωρικά Σχέδια της πρόσφατης χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης

Με την πρόσφατη χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση του Ν.4269/2014²¹ επιχειρήθηκε η απλοποίηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του θεσμικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού (μείωση επιπέδων σχεδιασμού, αύξηση ευελιξίας εργαλείων εφαρμογής, ένταξη νεότερων εργαλείων της πρόσφατης περιόδου στο συνολικό σύστημα σχεδιασμού), η εναρμόνιση των σχεδιαστικών εργαλείων με τη νέα πραγματικότητα που διαμορφώθηκε από το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (περαιτέρω συνένωση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με αντίστοιχη διεύρυνση της εδαφικής έκτασης κάθε ενός) και ο εκσυγχρονισμός των κατηγοριών και του περιεχομένου των χρήσεων γης σε αντικατάσταση του, αναμφίβολα ξεπερασμένου, πλαισίου του Π.Δ. της 23/2/1987.

Με το νέο Νόμο τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ αντικαθίστανται από τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ), τα οποία δύνανται να εκπονούνται είτε στο σύνολο των νέων «Καλλικράτειων» Δήμων ή σε επίπεδο Δημοτικών Ενοτήτων (πρώην Δήμων και Κοινοτήτων) ή και σε διαδημοτικό επίπεδο. Οι περισσότερες αλλαγές σε αυτό το επίπεδο αφορούν βασικά στη χρησιμοποιούμενη ορολογία παρά στην ουσία, επομένως δεν αντιμετωπίζουν τα ζητήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Από την άλλη πλευρά, μερικές νέες διατάξεις –όπως η αυξημένη δυνατότητα χωροθέτησης ειδικών χρήσεων εντός των γενικών ζωνών, καθώς και η δυνατότητα που παρέχεται πλέον για την αλλαγή των ρυθμίσεων εγκεκριμένων ΖΟΕ που εντάσσονται σε ΤΧΣ όχι μόνο προς την κατεύθυνση αυξημένης προστασίας του περιβάλλοντος (όπως ίσχυε στο Ν.2508/97), αλλά γενικώς– συντελούν μεν στην αύξηση της ευελιξίας του χωρικού σχεδιασμού, εν δυνάμει όμως καθιστούν πιο ευάλωτο το, ήδη αδύναμο, καθεστώς προστασίας του εξωαστικού χώρου. Στα θετικά στοιχεία μπορεί να αναφερθεί η πρόβλεψη απαγόρευσης χωροθέτησης ορισμένων κεντρικών λειτουργιών που έλκουν σημαντικό αριθμό μετακινήσεων κατά μήκος του κύριου οδικού δικτύου.

Σημαντικότερη προσθήκη του νέου Νόμου αποτελούν τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ), στα οποία εντάσσονται διάφορα σχεδιαστικά εργαλεία που είχαν εισαχθεί στη νομοθεσία μέσω άλλων νομοθετημάτων τα προηγούμενα χρόνια –δηλαδή οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθρου 29 του Ν.2545/1997, οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρθρου 24 του Ν.1650/1986, τα Επιχειρηματικά Πάρκα του Ν.3982/2011, τα Εμπορευματικά Κέντρα του Ν.3333/2005, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του Ν.3986/2011, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του Ν.3894/2010 και τα τοπικά ρυμοτομικά σχέδια του άρθρου 26 του Ν.1337/1983.

Το περιεχόμενο και η διαδικασία εφαρμογής των ΕΧΣ εξακολουθούν να διέπονται από τις ειδικότερες διατάξεις που αφορούν το κάθε σχέδιο. Με το νέο Νόμο επιχειρείται η οργανική ένταξη και ιεράρχηση των διαφόρων αυτών τύπων σχεδίων στο συνολικό σύστημα σχεδιασμού της χώρας, και μάλιστα με τρόπο που ενισχύει συνολικά και συντονισμένα τη θέση των σχεδίων αυτών σε σχέση με παλαιότερα καθεστώτα ρύθμισης του χώρου (όπως οι ΖΟΕ του Ν.1337/83 και τα Π.Δ. προστασίας παραδοσιακών οικιστικών συνόλων του παλιού ΓΟΚ).

Επισημαίνεται πρώτον ότι με τη θέσπιση των ΕΧΣ τοποθετούνται στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο δύο κατηγορίες εργαλείων με εξ ορισμού διαφορετική σχέση προς τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό και συγκεκριμένα: από τη μια πλευρά οι ΠΟΤΑ, οι ΠΟΑΠΔ, τα Επιχειρηματικά Πάρκα και τα Εμπορευματικά Κέντρα, που αφορούν την ανάπτυξη οργανωμένων ζωνών παραγωγικών δραστηριοτήτων

²¹ Ν.4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη» (ΦΕΚ 142Α/28.06.2014).

και από την άλλη τα ΕΣΧΑΔΑ και ΕΣΧΑΣΕ που στοχεύουν στη διευκόλυνση της αξιοποίησης των δημοσίων ακινήτων και της υλοποίησης στρατηγικών επενδύσεων (στην εξίσωση εισήλθαν και τα «παλαιάς κοπής» τοπικά ρυμοτομικά). Μια δεύτερη επισήμανση είναι πως, παρά τον κοινό στόχο της διασφάλισης οργανωμένων χώρων υποδοχής παραγωγικών δραστηριοτήτων, τα ΕΧΣ δεν απαντούν στα κρίσιμα ζητήματα της ΕΣΔ που απαιτούν ρύθμιση και εν τέλει σχεδιασμό του εξωαστικού χώρου.

3.2.3. Το Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό

Τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης του άρθρου 7 του Ν.2742/99, τα οποία μετονομάστηκαν σε Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια (ΕΧΠ) από το άρθρο 5 του νέου νόμου της Χωροταξίας, ρυθμίζουν την ανάπτυξη και χωρική διάρθρωση παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας στο σύνολο του εθνικού χώρου. Τα σχέδια αυτά συνιστούν με άλλα λόγια μία προσπάθεια της κεντρικής διοίκησης να καλύψει το διαπιστωμένο κενό στρατηγικής για τη χωροταξική οργάνωση σημαντικών δραστηριοτήτων σε εθνικό επίπεδο. Λαμβάνοντας υπόψη ότι ένας από τους κυριότερους στόχους της χωροταξικής πολιτικής είναι η προώθηση της οργανωμένης χωροθέτησης δραστηριοτήτων ούτως ώστε να υποκατασταθεί σταδιακά το καθεστώς του ασχεδίαστου, τα ΕΧΠ περιλαμβάνουν, εκτός από κατευθύνσεις στρατηγικού χαρακτήρα, και αρκετές κανονιστικές ρυθμίσεις με καθολική εφαρμογή στον εθνικό χώρο.

Το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού εγκρίθηκε το 2009, με την Απόφ. 24208 (ΦΕΚ 1138B/2009). Στη συνέχεια, τροποποιήθηκε/συμπληρώθηκε σε θέματα που ρυθμίζουν την ανάπτυξη οργανωμένων υποδοχέων μέσω των νόμων 4002/2011²² και 4179/2013²³ και τελικά αναθεωρήθηκε το 2013 με την Απόφ. 67659 (ΦΕΚ 3155B/2013), στην οποία ενσωματώθηκαν και οι συμπληρώσεις που είχαν γίνει μέσω των νόμων 4002/2011 και 4179/2013. Τις μέρες που γραφόταν η παρούσα μελέτη, το ΣτΕ έκρινε ως αντισυνταγματική, για τυπικούς λόγους, την αναθεώρηση του Ειδικού Πλαισίου, με αποτέλεσμα –έως ότου καθαρογραφεί η απόφαση και ξεκαθαρίσει το τοπίο– να έχει επανέλθει σε ισχύ το προηγούμενο Ειδικό Πλαίσιο, του 2009.

Ανεξάρτητα από τα παραπάνω, αυτό που χρειάζεται να αναφερθεί στην παρούσα μελέτη είναι ότι το ΕΠ για τον Τουρισμό (σε όποια από τις δύο εκδοχές του):

- προβλέπει την κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου σε περιοχές, με κριτήρια την ένταση και το είδος της τουριστικής δραστηριότητας, τη γεωμορφολογία και την ευαισθησία των πόρων,
- προωθεί την οργανωμένη χωροθέτηση τουριστικών δραστηριοτήτων, δίδοντας κίνητρα για την ανάπτυξη σύνθετων μορφών καταλυμάτων με ειδικές τουριστικές υποδομές,
- προβλέπει τον περιορισμό της δόμησης νέων καταλυμάτων σε περιοχές που θεωρούνται κορεσμένες,
- προωθεί την αναβάθμιση και εκσυγχρονισμό των τουριστικών καταλυμάτων,
- προωθεί τον περιορισμό της ΕΣΔ εγκατάστασης τουριστικών δραστηριοτήτων, μέσω αύξησης των ορίων αρτιότητας και μείωσης της επιτρεπόμενης πυκνότητας κλινών/στρέμμα (με διαφορετικά όρια, ανάλογα με την κατηγορία του εθνικού χώρου).

Το αναθεωρημένο Πλαίσιο του 2013 προωθεί πιο συστηματικά σε σχέση με την πρώτη εκδοχή, του 2009, το θέμα των οργανωμένων υποδοχέων, καθώς:

²² Ν.4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου - Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση - Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΦΕΚ 180/A/22.08.2011).

²³ Ν.4179/2013 «Απλούστευση διαδικασιών για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στον τουρισμό, αναδιάρθρωση του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ175A/08.08.2013).

- ορίζει ποιες κατηγορίες εργαλείων εντάσσονται στην έννοια του οργανωμένου υποδοχέα²⁴,
- προσθέτει τις έννοιες του «οργανωμένου υποδοχέα ήπιας ανάπτυξης», του «οργανωμένου υποδοχέα πρότυπου χαρακτήρα» και του «σύνθετου τουριστικού καταλύματος ήπιας ανάπτυξης», στους οποίους ορίζει ηπιότερους όρους δόμησης σε σχέση με τους γενικούς υποδοχείς,
- εξειδικεύει τις περιοχές του εθνικού χώρου όπου μπορούν να αναπτυχθούν υποδοχείς γενικού ή ήπιου χαρακτήρα,
- ενσωματώνει την ενδιαφέρουσα πρόβλεψη του Ν.4002/2011 για τη δυνατότητα ανάπτυξης «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων» σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς, δίδοντας επιπλέον κίνητρα (αύξηση δομήσιμης επιφάνειας) για τη μετατροπή μεμονωμένων κτιρίων σε τουριστικά καταλύματα.

Παράλληλα, το αναθεωρημένο Πλαίσιο αυξάνει σε σχέση με την εκδοχή του 2009 τα όρια αρτιότητας και μειώνει την πυκνότητα κλινών ανά στρέμμα στις «ανεπτυγμένες» και «αναπτυσσόμενες» τουριστικά περιοχές. Εντούτοις, έχει απαλείψει σε σχέση με την πρώτη εκδοχή την κατεύθυνση της κατά προτεραιότητα εγκατάστασης νέων μονάδων εντός σχεδίου και εντός ορίων οικισμών στις «ανεπτυγμένες» και «αναπτυσσόμενες» περιοχές, ενώ, το κυριότερο, έχει επεκτείνει σημαντικά το χωρικό πεδίο αναφοράς των «αναπτυσσόμενων περιοχών», στις οποίες εντάσσεται πλέον πρακτικά όλος ο παράκτιος χώρος. Αυτό σημαίνει ότι τα αυξημένα όρια αρτιότητας ανά γενική κατηγορία του εθνικού χώρου αναφέρονται τελικά σε μικρότερη έκταση, ενώ σε πολλές περιοχές επέρχεται στην πραγματικότητα μείωση των ορίων αρτιότητας, μιας και άλλαξαν κατηγορία (από «αναπτυσσόμενες με δυνατότητα ανάπτυξης εναλλακτικών μορφών τουρισμού» σε «αναπτυσσόμενες»). Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι στην αναθεωρημένη εκδοχή καταργείται η ενδιαφέρουσα διάταξη του 2009 περί περιορισμού της δόμησης νέων τουριστικών εγκαταστάσεων εντός ορίων οικισμών και σε ζώνη πλάτους 500 μ. από τα όρια τους στις περιοχές «με δυνατότητα ανάπτυξης εναλλακτικών μορφών τουρισμού», στις ορεινές περιοχές και στις περιοχές του δικτύου Natura 2000.

Τα παραπάνω καταδεικνύουν ότι η αναθεώρηση του 2013 επιχειρεί την περαιτέρω προώθηση των οργανωμένων υποδοχέων (περιλαμβανομένων των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων) στο σύνολο του εθνικού χώρου, εμφανίζεται όμως πιο αδύναμη σε σχέση με την επιζητούμενη ρύθμιση του ζητήματος της μεμονωμένης εγκατάστασης σε εκτός σχεδίου περιοχές.

Στη συνέχεια γίνεται μια κωδικοποίηση των βασικών διατάξεων του ΕΠ για τον Τουρισμό, με επισήμανση των διαφορών μεταξύ του –ακυρωθέντος– σχεδίου του 2013 και της αρχικής έκδοσης, όπως ισχύει μετά και την ψήφιση του Ν.4179/2013.

- Αυξάνεται η αρτιότητα στις εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές και μειώνεται ο αριθμός κλινών ανά στρέμμα:
 - ο Στις «ανεπτυγμένες τουριστικά περιοχές» η αρτιότητα αυξάνεται από τα 4 στα 15 στρέμματα (20 στο ΕΠ του 2013),
 - ο Στις «αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές» η αρτιότητα αυξάνεται από τα 4 στα 8 στρέμματα (10 ή 15 στο ΕΠ του 2013).
- Εισάγεται στο Ν.2160/93²⁵ η έννοια των «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων», τα οποία περιλαμβάνουν κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα σε συνδυασμό με τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες και εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής²⁶. Τα σύνθετα τουριστικά κατα-

²⁴ Η κατηγοριοποίηση αυτή βέβαια προέρχεται από τον Ν.4179/2013, επομένως ισχύει και για το Πλαίσιο του 2009.

²⁵ Ν.2160/93 «Ρυθμίσεις για τον τουρισμό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 118Α/19.07.1993).

²⁶ Ως εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής νοούνται, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν.4179/2013: Συνεδριακά κέντρα, γήπεδα γκολφ, κέντρα θαλασσοθεραπείας, τουριστικοί λιμένες, χιονοδρομικά κέντρα, θεματικά πάρκα, κέ-

λύματα αναπτύσσονται σε γήπεδα ελάχιστης έκτασης 150 στρεμμάτων και περιλαμβάνουν ξενοδοχεία μόνο 5 αστέρων:

- ο Οι όροι και περιορισμοί δόμησης τους υπόκεινται στις διατάξεις του Π.Δ. της 20/1/88, προβλέπεται όμως ενιαίος ΣΔ για το σύνολο του σύνθετου τουριστικού καταλύματος, ο οποίος ανέρχεται σε 0.15 και, ειδικά για τα κατοικημένα νησιά πλην Κρήτης, Κέρκυρας, Εύβοιας και Ρόδου, σε 0.10.
 - ο Ορίζεται ότι για τον υπολογισμό της μέγιστης εκμετάλλευσης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, η έκταση στην οποία αναπτύσσεται το σύνθετο τουριστικό κατάλυμα νοείται ως ενιαίο σύνολο.
 - ο Δίδεται η δυνατότητα πώλησης ή μακροχρόνιας μίσθωσης τουριστικών κατοικιών σε ποσοστό 30% της συνολικά δομούμενης επιφάνειας, το οποίο αυξάνεται σε 40% εφόσον ο υλοποιούμενος ΣΔ δεν υπερβαίνει το 0.10 και σε 60% όταν ο υλοποιούμενος ΣΔ δεν υπερβαίνει το 0.05.
 - ο Επιτρέπεται η σύσταση οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών.
 - ο Προβλέπεται η αναγκαστική ανάπτυξη εντός ΠΟΤΑ εφόσον η εγκατάσταση γίνεται σε γήπεδο μεγαλύτερο των 800 στρεμμάτων.
 - ο Τίθενται επιπλέον προϋποθέσεις εφαρμογής και για υφιστάμενα καταλύματα (με ελάχιστη αρτιότητα 50 στρεμμάτων), ενώ δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξής τους σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς.
- Στο ΕΠ Τουρισμού του 2013 (άρθρο 3) εισάγεται η έννοια του «οργανωμένου υποδοχέα ήπιας ανάπτυξης», που ορίζεται ως «υποδοχέας με ανώτατο μικτό ΣΔ 0.05 που συνδέεται λειτουργικά με εγκαταστάσεις και υποδομές ανάδειξης και αξιοποίησης περιβαλλοντικών, γεωλογικών, γεωμορφολογικών, αρχιτεκτονικών, ιστορικών, θρησκευτικών ή πολιτιστικών στοιχείων της περιοχής, οι οποίες είτε βρίσκονται στο γήπεδο εκμετάλλευσης είτε εντός της οικείας Δημοτικής Ενότητας».
 - Στο ίδιο άρθρο του ΕΠ του 2013 εισάγεται και η έννοια του «οργανωμένου υποδοχέα πρότυπου χαρακτήρα», που ορίζεται ως «υποδοχέας που συνδέεται υποχρεωτικά με τη δημιουργία και προβολή πρότυπων εγκαταστάσεων και δράσεων οικολογικού και πολιτιστικού χαρακτήρα με ενσωμάτωση καινοτόμων τεχνολογιών». Ο ανώτατος μικτός ΣΔ ορίζεται ανάλογα με το μέγεθος της έκτασης:
 - ο Για έκταση από 300 έως 2.000 στρέμματα σε 0.05,
 - ο Για έκταση από 2.000 έως 4.000 στρέμματα σε 0.03,
 - ο Για μεγαλύτερες εκτάσεις περιορίζεται στο 0.01.
 - Τέλος, το ΕΠ του 2013 δίνει τη δυνατότητα καθορισμού Περιοχών Ενεργητικής Παρέμβασης και Ανάπλασης στις «ανεπτυγμένες» και στις «αναπτυσσόμενες» τουριστικά περιοχές, εργαλείο το οποίο παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε σχέση με τους στόχους της παρούσας μελέτης, και το οποίο θα μπορούσε να ενταχθεί στο πλαίσιο των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων του Ν.4269/2014 με στόχο την πολεοδομική εξυγίανση άτυπα διαμορφωμένων τουριστικών συγκεντρώσεων σε κρίσιμες περιοχές, κυρίως στον παράκτιο χώρο.

Σημειώνεται ακόμη ότι με το άρθρο 11 του Ν.4002/2011 έγινε ο επανακαθορισμός του πλαισίου χαρακτηρισμού και οριοθέτησης των ΠΟΤΑ²⁷, ως εξής:

ντρα προπονητικού αθλητικού τουρισμού, υδροθεραπευτήρια, μονάδες ιαματικής θεραπείας, κέντρα ιαματικού τουρισμού - θερμαλισμού, κέντρα αναζωογόνησης, κέντρα ευεξίας και αισθητικής και κέντρα καταδυτικού τουρισμού.

²⁷ Σε αντικατάσταση των παραγράφων 3 και 4 του Ν.2545/1997, οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των οποίων είχαν κριθεί ως αντισυνταγματικές από το ΣτΕ κατά την εξέταση προσφυγής που αφορούσε στην αναγκαστική απαλλοτρίωση εκτάσεων για τη δημιουργία της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας (βλ. σχετικά την Απόφ. 1593/2007 του ΣτΕ).

- προβλέπεται πλέον η έκδοση ΠΔ για το χαρακτηρισμό, την οριοθέτηση και την πολεοδόμηση των ΠΟΤΑ,
- εισάγεται ως προϋπόθεση για την έγκριση κάθε σχεδίου η υποβολή και έγκριση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), ώστε να υπάρξει εναρμόνιση με την απαίτηση της (μεταγενέστερης του Ν.2545/1997) ΚΥΑ 107017/2006 για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση²⁸,
- προβλέπεται η έκδοση νέας ΚΥΑ για τον καθορισμό των ειδικότερων προϋποθέσεων και των απαιτούμενων δικαιολογητικών, καθώς και τη διαδικασία ελέγχου της συμβατότητας κάθε αίτησης με τα δεδομένα του χωροταξικού σχεδιασμού²⁹.

Στη συνέχεια, με το Ν.4179/2013 ορίστηκε ως ελάχιστο μέγεθος για τον χαρακτηρισμό έκτασης ως ΠΟΤΑ τα 800 στρέμματα, ενώ δόθηκαν ορισμένα επιπλέον κίνητρα:

- στην έκταση της ΠΟΤΑ μπορεί να περιλαμβάνονται δρόμοι ή άλλα φυσικά εμπόδια ή τεχνητά έργα, καθώς και ρέματα, χωρίς να συνιστούν κατάτμηση της έκτασης,
- για τον υπολογισμό της μέγιστης εκμετάλλευσης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, οι εκτάσεις της ΠΟΤΑ νοούνται ως ενιαίο σύνολο,
- στην περίπτωση που η ΠΟΤΑ δεν πολεοδομείται, δίδεται η δυνατότητα σύστασης οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών τόσο για τις κατοικίες όσο και για τις τουριστικές εγκαταστάσεις, καθώς και η δυνατότητα μεταβίβασης ή μακροχρόνιας εκμίσθωσης τυχόν υφιστάμενων τουριστικών εγκαταστάσεων που μετατρέπονται σε σύνθετα τουριστικά καταλύματα βάσει των άρθρων 8 και 9 του Ν.4002/2011,
- παρέχεται η δυνατότητα δόμησης σε μειωμένη απόσταση από τη γραμμή αιγιαλού (30 μ.) για τις μη αμιγώς τουριστικές εγκαταστάσεις των ΠΟΤΑ (ομοίως και για τις τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων και τις κατοικίες σε όλους τους οργανωμένους υποδοχείς τουρισμού (ύψους μέχρι 7,50 μέτρα),
- ορίζεται ότι η παραχωρούμενη έκταση (σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. της 20/1/88) δεν μπορεί να υπερβαίνει το 5% της έκτασης της ΠΟΤΑ που βρίσκεται εντός των ορίων του οικείου ΟΤΑ,
- άλλες ευνοϊκές ρυθμίσεις για τη χρήση του αιγιαλού, τη διάνοιξη δρόμων εντός δασικών εκτάσεων, κ.ά.

Σε εφαρμογή των διατάξεων του Ν.4002/2011, εκδόθηκε η ΚΥΑ 339/2012, στην οποία καθορίζεται, μεταξύ άλλων, η διαδικασία εξέτασης της συμβατότητας αίτησης για δημιουργία ΠΟΤΑ με τον θεσμοθετημένο χωροταξικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής –δηλαδή ιδίως τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Ειδικών και Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, καθώς και τις διατάξεις τυχόν εγκεκριμένων ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ ή ΖΟΕ. Με τον τρόπο αυτό πιστεύεται ότι αίρεται το πρόβλημα έλλειψης γενικού χωροταξικού προγραμματισμού για την καταλληλότητα ανάπτυξης των σύνθετων αυτών τουριστικών εγκαταστάσεων σε εθνικό επίπεδο, επιχείρημα στο οποίο εδράζεται η νομολογία του ΣτΕ για την ακυρότητα της πράξης χωροθέτησης της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας³⁰.

²⁸ ΚΥΑ 107017/2006 «Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ» (ΦΕΚ 1225Β/ 05.09.2006).

²⁹ Πρόκειται για την ΚΥΑ 339/2012 (ΦΕΚ 1209Β/11.04.2012) των υπουργών ΠΕΚΑ και Πολιτισμού και Τουρισμού, με την οποία αντικαταστάθηκε η προϊσχύουσα ΚΥΑ Τ/3522/09.07.1998 (ΦΕΚ 822/Β/06.08.1998) που είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 3 του άρθρου 29 του Ν. 2545/1997 (με την οποία εγκρίθηκε η υπ' αρ. 500309/22.04.1998 απόφαση του Γ.Γ. του ΕΟΤ με τίτλο: «Γενικές κατευθύνσεις τουριστικής πολιτικής για τη δημιουργία Περιοχών Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης»).

³⁰ Βλ. ομοίως την Απόφ. 1593/2007 του ΣτΕ.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, παρατηρείται ότι το ΕΠ Τουρισμού και ο Ν.4179/2013 ακολουθούν διαφορετική πολιτική κινήτρων σε σχέση με την παλαιότερη πρακτική αύξησης του ΣΔ (βλ. κεφάλαιο 3.1.2), καθώς προβλέπουν μειώσεις του ΣΔ σε αντίστροφη συσχέτιση με το ποσοστό κατοικιών που δύνανται να παραχωρούνται προς πώληση και μακροχρόνια μίσθωση. Η δυνατότητα ανέγερσης τουριστικών κατοικιών σε συνδυασμό με ξενοδοχειακά καταλύματα είναι μια πρακτική θετική, καθώς ενισχύει τη «ζωντάνια» του συγκροτήματος για μεγαλύτερη ασφαλώς περίοδο από την τουριστική, και ακολουθείται άλλωστε σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Το αποτέλεσμα όμως της ανωτέρω σειράς νομικών ρυθμίσεων είναι ότι επιτρέπουν τελικά τη δημιουργία μιας οικιστικής μονάδας (ενδεχομένως σημαντικά μεγαλύτερης μιας μέσου μεγέθους αστικής περιοχής εντασσόμενης στο σχέδιο) ουσιαστικά έξω από το βασικό πλαίσιο πολεοδόμησης και ελέγχου που ορίζουν οι νόμοι 2508/97 και 4269/2014³¹.

3.2.4. Τα ΕΣΧΑΔΑ

Με τον εφαρμοστικό νόμο 3986/2011³² (που αφορούσε ένα σύνολο μέτρων δημοσιονομικού χαρακτήρα που απορρέουν από την κύρωση της δανειακής σύμβασης της Ελλάδας με τις δανείστριες χώρες) συστήθηκε το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), στην κυριότητα του οποίου μπορούν να περιέρχονται δημόσια ακίνητα με σκοπό την αξιοποίησή τους, και εισήχθη στη νομοθεσία το εργαλείο του Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ).

Το άρθρο 11 του Ν.3986/2011 προβλέπει πέντε γενικές κατηγορίες χρήσεων γης για τα ακίνητα που εντάσσονται στο σχετικό πλαίσιο αξιοποίησης. Είναι αξιοσημείωτο ότι οι τέσσερις εξ αυτών έχουν άμεση σχέση με την εγκατάσταση τουριστικών δραστηριοτήτων. Πρόκειται για τις κατηγορίες:

- (α) «Τουρισμός - Αναψυχή»: περιλαμβάνει το σύνολο των ειδικών χρήσεων του ομώνυμου άρθρου 8 του ΠΔ της 23/2/1987³³ και επιπλέον τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα, το σύνολο των ειδικών τουριστικών υποδομών (γκολφ, συνεδριακά κέντρα, υδροθεραπευτήρια κλπ.), καθώς και «κάθε άλλη συναφή χρήση, η οποία δεν μεταβάλλει το γενικό προορισμό του ακινήτου». Ο μέγιστος ΣΔ ορίζεται σε 0.2 και το ποσοστό κάλυψης σε 50%.
- (β) «Επιχειρηματικά Πάρκα»: περιλαμβάνονται, πέραν των χρήσεων (βιομηχανίας, βιοτεχνίας, χονδρεμπορίου κλπ.) που προβλέπει ο Ν.3982/2011 για τα Επιχειρηματικά Πάρκα, τα «τουριστικά καταλύματα και λοιπές τουριστικές εγκαταστάσεις και υποδομές», καθώς και «κάθε άλλη συναφής χρήση, η οποία δεν μεταβάλλει το γενικό προορισμό του ακινήτου». Ο μέγιστος ΣΔ ορίζεται σε 0.3 και το ποσοστό κάλυψης σε 50%.
- (γ) «Θεματικά πάρκα - Εμπορικά κέντρα - Αναψυχή»: περιλαμβάνει τις χρήσεις της «γενικής κατοικίας» του άρθρου 4 του ΠΔ της 23/2/1987, πλην των επαγγελματικών εργαστηρίων χαμηλής όχλησης, με επιπλέον δυνατότητα χωροθέτησης ελικοδρομιών και «κάθε άλλης συναφούς χρήσης, η οποία δεν μεταβάλλει το γενικό προορισμό του ακινήτου». Ο μέγιστος ΣΔ ορίζεται σε 0.4 και το ποσοστό κάλυψης σε 50%.

³¹ Με άλλα λόγια, προκύπτει ένας νέος, παράλληλος, μηχανισμός οικιστικής ανάπτυξης που τείνει να υποκαταστήσει το καθιερωμένο πλαίσιο πολεοδόμησης εξαιτίας των αυξημένων κινήτρων που περιλαμβάνει. Ειδικά όμως για τις τουριστικές εγκαταστάσεις, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η καθιέρωση κινήτρων δεν αποτελεί πλέον ανάγκη, όπως αποτελούσε κατά την πρώτη περίοδο της τουριστικής δραστηριότητας στη χώρα, όταν η προσπάθεια ανάπτυξής της είχε αναληφθεί από την Πολιτεία.

³² Ν.3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (ΦΕΚ 152/Α/01.07.2011).

³³ Στο Κεφάλαιο Β του Ν.4269/2014 δεν αναφέρεται ρητά η αντιστοιχία των χρήσεων του άρθρου 8 του Π.Δ. της 23/02/87 με εκείνες του άρθρου 19 του νέου νόμου σε σχέση με τα ΕΣΧΑΔΑ. Σε κάθε περίπτωση, το εύρος των χρήσεων που προβλέπεται είναι τέτοιο που δεν δημιουργεί προβλήματα χωροθέτησης εγκαταστάσεων. Η ίδια παρατήρηση ισχύει και για τις υπόλοιπες κατηγορίες χρήσεων γης του Ν.3986/2011.

(ε) «Δημόσια ακίνητα μικτών χρήσεων», η οποία αποτελεί σύνθεση δύο ή περισσότερων από τις άλλες τέσσερις κατηγορίες γενικών χρήσεων γης. Ο μέγιστος ΣΔ ορίζεται σε 0.4 και το ποσοστό κάλυψης σε 50%.

Επιπλέον, σε όλες τις κατηγορίες χρήσεων γης δίδεται δυνατότητα παρέκκλισης του ανώτατου επιτρεπόμενου ύψους κατά ΓΟΚ. Πέραν αυτών, στο ίδιο άρθρο ορίζεται ότι εξαιρούνται από τις διατάξεις του νόμου τα δημόσια ακίνητα που «εμπίπτουν στο σύνολό τους σε οικότοπους προτεραιότητας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης που καθορίζονται κατά τις διατάξεις των άρθρων 19, παράγραφοι 1 και 2, και 21 του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως ισχύει, σε πυρήνες εθνικών δρυμών, σε διατηρητέα μνημεία της φύσης, σε εθνικά πάρκα και σε υγρά τοπία διεθνούς σημασίας», ενώ «η αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων που εμπίπτουν σε Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ενεργείται μόνον εφόσον επιτρέπεται από τα υφιστάμενα ειδικά νομικά καθεστώτα προστασίας τους και υπό τους όρους και προϋποθέσεις που θεσπίζουν τα καθεστώτα αυτά».

Η ανάπτυξη των ακινήτων αυτών διενεργείται με ταχείες διαδικασίες (μειωμένοι χρόνοι γνωμοδότησης και λιγότερες εμπλεκόμενες υπηρεσίες για την έγκριση των απαιτούμενων μελετών) με το εργαλείο του ΕΣΧΑΔΑ. Το σχέδιο αυτό εγκρίνεται με Π.Δ. προτάσει των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος (ύστερα από εισήγηση του Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας), συνοδεύεται από Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) κατά τις κείμενες διατάξεις της ΚΥΑ 107017/2006 και κατισχύει των ρυθμίσεων εγκεκριμένων χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων κάθε κλίμακας.

Όπως φαίνεται από τα παραπάνω, ο Ν.3986/2011 παρέχει ιδιαίτερα ευνοϊκές ρυθμίσεις αξιοποίησης για τα εντασσόμενα δημόσια ακίνητα (υψηλοί όροι δόμησης, έλλειψη ελάχιστων ορίων αρτιότητας, μη υποχρέωση καταβολής εισφορών σε γη και χρήμα, κατίσχυση σε σχέση με κάθε άλλη ρύθμιση του χώρου, ταχείες διαδικασίες έγκρισης), γεγονός που καθιστά ελκυστική τη χρήση των διατάξεων του για την οργανωμένη ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, προεξάρχοντος του τουρισμού. Λαμβάνοντας υπ' όψιν και το ιδιαίτερα «ελαστικό» περιεχόμενο των ειδικών χρήσεων κάθε γενικής κατηγορίας (μάλιστα με σημαντικά διαφοροποιημένους όρους δόμησης μεταξύ τους), θα ήταν ίσως σκόπιμο ο χωροταξικός σχεδιασμός να παράσχει κάποια ελάχιστα κριτήρια για τη χωροθέτηση και το περιεχόμενο των ζωνών αυτών, ώστε να διασφαλίζει, στο μέτρο του δυνατού:

- την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και του τοπίου, και
- την ορθολογική αξιοποίηση κάθε ακινήτου ώστε να μην αλλοιώνεται ο κύριος προορισμός του από αναντίστοιχα ποσοστά των ειδικών χρήσεων στο εσωτερικό του³⁴.

Υπενθυμίζεται ότι τα ΕΣΧΑΔΑ εντάχθηκαν στην κατηγορία των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων του νέου νόμου 4269/2014 για τη χωροταξία, ενώ περιλαμβάνονται στους οργανωμένους υποδοχείς του Ν.4179/2013 και του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό.

³⁴ Αυτό εξάλλου είναι σύμφωνο και με το πνεύμα του νόμου (βλ. άρθρο 11), που αφενός ορίζει ότι «οι κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, όπως αυτές απορρέουν από τα υφιστάμενα χωροταξικά πλαίσια εθνικού επιπέδου, λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό του χωρικού προορισμού των δημοσίων ακινήτων σε συνδυασμό με τις ανάγκες της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της επένδυσης έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χωροταξικών επιλογών και των οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας», ενώ αφετέρου δίνει τη δυνατότητα μερικής εξειδίκευσης του περιεχομένου των ειδικών χρήσεων κάθε γενικής κατηγορίας.

3.3. Διατάξεις που προκύπτουν από την περιβαλλοντική νομοθεσία (Ν.3937/2011 και Ν.4014/2011)

Ο Ν.3937/2011 για τη «Διατήρηση της Βιοποικιλότητας»³⁵ εκδόθηκε για να επικαιροποιήσει τις κατευθύνσεις και το θεσμικό πλαίσιο του Ν.1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο Ν.3937/2011 αναδεικνύει τη σημασία της βιοποικιλότητας ως «πολύτιμου, αναντικατάστατου και σπουδαίας σημασίας εθνικού κεφαλαίου» (άρθρο 1) και προωθεί, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία ενός Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών, με διαβαθμισμένες ρυθμίσεις προστασίας στα πρότυπα του καταλόγου προστατευόμενων περιοχών της IUCN (International Union for Conservation of Nature). Τονίζει δε ρητά ότι «η ενσωμάτωση της προστασίας της βιοποικιλότητας σε όλες τις τομεακές πολιτικές που μπορεί να επιφέρουν επιπτώσεις στα είδη και τους οικοτόπους, αποτελεί υποχρέωση όλων των αρμόδιων Υπουργείων» και δίνει προτεραιότητα στην «ενσωμάτωση αυστηρών μέτρων προστασίας της βιοποικιλότητας στις τομεακές πολιτικές» μεταξύ των οποίων και ο τουρισμός (άρθρο 15). Η άμεση επίπτωση της ψήφισης του Ν.3937/2011 για την ΕΣΔ είναι η αύξηση των ορίων αρτιότητας στις εκτός σχεδίου περιοχές του δικτύου Natura 2000 σε 10 στρέμματα.

Ο Ν.4014/2011³⁶ προβλέπει την αναθεώρηση των διατάξεων για την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, στοχεύοντας στην απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών, στην επικαιροποίηση της κατάταξης των έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες περιβαλλοντικής όχλησης και στην ενσωμάτωση νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, όπως ιδίως αυτών του Ν.3937/2011 για την προστασία της βιοποικιλότητας. Με το Ν.4014/2011 αναθεωρήθηκε μερικώς η κατάταξη των έργων και δραστηριοτήτων, καθώς οι παλαιές κατηγορίες Β3 και Β4 (δραστηριότητες χαμηλότερης όχλησης) συμπτύχθηκαν στην κατηγορία Β (έργα με «τοπικές και μη σημαντικές επιπτώσεις»). Η σημαντικότερη διαφοροποίηση που εισάγεται σε σχέση με το πρότερο καθεστώς³⁷ αφορά στην κατάργηση του σταδίου της Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) και της υποχρέωσης υποβολής Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΠΠΕ). Επιπλέον, για τα έργα της Β κατηγορίας δεν απαιτείται πλέον η σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) ή Περιβαλλοντικής Έκθεσης (ανάλογα με το έργο), αντιθέτως αυτά υπόκεινται σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς για την προστασία του περιβάλλοντος, μέσω των Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (ΠΠΔ).

Η κατάργηση της υποχρέωσης εκπόνησης ΠΠΕ, στην οποία κυρίως παρουσιάζονταν οι εναλλακτικές λύσεις χωροθέτησης έργων, δεν υποκαθίσταται πλήρως από τη δυνατότητα υποβολής φακέλου Προκαταρκτικού Προσδιορισμού Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων (ΠΠΠΑ) πριν την υποβολή ΜΠΕ, δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή είναι πλέον προαιρετική. Κατ' αυτό τον τρόπο, το κρίσιμο ζήτημα της χωροθέτησης έργων ενσωματώνεται απευθείας στη διαδικασία εκπόνησης της ΜΠΕ. Η διαφοροποίηση αυτή φανερώνει τον συνεχώς αυξανόμενο ρόλο του χωροταξικού αλλά και περιβαλλοντικού σχεδιασμού κατά τη διαδικασία χωροθέτησης έργων, δεδομένου ότι μέσω των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ και άλλων σχεδίων ρυθμίσεων χρήσεων γης παρέχονται σαφείς κατευθύνσεις για τη δυνατότητα ή μη εγκατάστασης οποιουδήποτε έργου, καθιστώντας περιττή τη διαδικασία προέγκρισης χωροθέτησης. Αυτό όμως προϋποθέτει την πλήρη κάλυψη του χώρου από θεσμοθετημένες χρήσεις γης ή τουλάχιστον από σαφείς κατευθύνσεις που προκύπτουν από υπερκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, κάτι που δυστυχώς δεν μπορεί να ειπωθεί πώς είναι ο κανόνας σήμερα.

³⁵ Ν.3937/2011 «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 60Α/31.03.2011).

³⁶ Ν. 4014/2011 'Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος' (ΦΕΚ 209/Α/21.09.2011).

³⁷ Βλ. τις ΚΥΑ ΗΠ 11014/703/Φ104/2003 και 69269/5387/90.

Μία ακόμη αλλαγή που αφορά συγκεκριμένα στην αδειοδότηση τουριστικών δραστηριοτήτων είναι η πρόβλεψη που γίνεται στο άρθρο 2 ότι «για την έκδοση απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΕΠΟ) για τα τουριστικά καταλύματα και τις εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής γνωμοδοτεί επιπλέον και ο ΕΟΤ όσον αφορά την τουριστική καταλληλότητα του οικείου οικοπέδου ή γηπέδου και τη σκοπιμότητα της αιτούμενης ειδικής τουριστικής υποδομής» οπότε «η απόφαση ΕΠΟ επέχει θέση έγκρισης καταλληλότητας οικοπέδου ή γηπέδου από τον ΕΟΤ και έγκρισης σκοπιμότητας ή σκοπιμότητας - χωροθέτησης για τις ειδικές τουριστικές υποδομές».

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 10, έργα και δραστηριότητες που χωροθετούνται σε προστατευόμενες περιοχές του δικτύου Natura 2000 (εφόσον δεν έχουν εκδοθεί τα σχετικά Π.Δ. και Υ.Α. προστασίας) υπόκεινται στην εκπόνηση ειδικής οικολογικής αξιολόγησης. Η ειδική αυτή αξιολόγηση, που υποβάλλεται ως τμήμα της ΜΠΕ για τα έργα της Α κατηγορίας και ανεξάρτητα για τα έργα της Β κατηγορίας, εστιάζει στον προσδιορισμό των συνεπειών για την προστατευόμενη περιοχή σε σχέση με τα ειδικά χαρακτηριστικά και τις ειδικές περιβαλλοντικές συνθήκες που επικρατούν σε αυτή, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη τους στόχους διατήρησής της. Τα συμπεράσματα της ειδικής οικολογικής αξιολόγησης και της ΜΠΕ λαμβάνονται υπόψη για την έγκριση ή μη της συγκεκριμένης χωροθέτησης από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή, καθώς και για τον προσδιορισμό των αναγκαίων αντισταθμιστικών μέτρων στην περίπτωση που αποφασιστεί η πραγματοποίηση του έργου για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων. Επιπλέον, η αρμόδια αρχή μπορεί να ζητήσει την εφαρμογή τις ίδιας διαδικασίας και για έργα που βρίσκονται εκτός των ορίων προστατευόμενων περιοχών, εφόσον κρίνει ότι υπάρχει περίπτωση να επηρεαστούν περιοχές του δικτύου Natura 2000. Τέλος, στο άρθρο 20, προβλέπεται η υποχρεωτική περιβαλλοντική επιθεώρηση με αυτοψία από το Φορέα Διαχείρισης της περιοχής ή κλιμάκιο περιβαλλοντικών ελεγκτών για όλα τα έργα που πρόκειται να πραγματοποιηθούν εν μέρει ή στο σύνολό τους σε περιοχές του δικτύου Natura 2000.

Σημειώνεται ότι οι προαναφερόμενες προβλέψεις του Ν.4014/2011 ενσωματώθηκαν (ορθώς) και στην αναθεώρηση του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού του 2013 ως μέρος της διαδικασίας έγκρισης χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων, πλέον των γενικών κριτηρίων που ορίζει το ΕΠ Τουρισμού ανά κατηγορία του εθνικού χώρου³⁸.

3.4. Αιτιολόγηση της ανάγκης αναθεώρησης της ΕΣΔ

Η εκτός σχεδίου δόμηση πραγματοποιείται με βάση έναν από τους αρχαιότερους πολεοδομικούς νόμους (Ν.Δ. 17/7/1923), και τις ειδικότερες ρυθμίσεις που εισήχθησαν στην περίοδο της μεταπολίτευσης με το Π.Δ. της 6/10/1978, όπως τροποποιήθηκε (και ισχύει σήμερα) με το Π.Δ. της 24/5/1985 και το Π.Δ. της 20/1/88. Με τη μία ή την άλλη θεσμική ρύθμιση, η ΕΣΔ λειτουργεί επομένως ως κυρίαρχο καθεστώς επί εννιά δεκαετίες, έχοντας ενσωματώσει (περισσότερο ίσως από κάθε άλλο θεσμό) χονδροειδείς δυσλειτουργίες, ακραίους ανορθολογισμούς και ασυγχώρητους αναχρονισμούς της πολεοδομικής μας πρακτικής. Αποτελεί ένα παραμορφωτικό καθρέπτη της αναποτελεσματικότητας της ελληνικής πολεοδομικής πρακτικής.

Η έννοια της εκτός σχεδίου δόμησης διαμορφώθηκε σε μια εποχή που και η έννοια της υπαίθρου είχε άλλο περιεχόμενο. Οι πόλεις και οι οικισμοί ήταν οι δομημένες περιοχές, η υπαίθρος ήταν ακάλυπτη από κτίσματα. Το Ν.Δ. του 1923 θα ικανοποιούσε τη ζήτηση δημιουργίας κτιριακών εγκαταστάσεων εκτός οικισμών, αναγκαίων στις χρήσεις γης τις σχετικές με τη διαβίωση και απασχόληση

³⁸ Σε κάθε περίπτωση εξακολουθούν να ισχύουν παρά την πρόσφατη ακύρωση του Ειδικού Πλαισίου του 2013.

στην ύπαιθρο. Οι κρίσιμες και επείγουσες καταστάσεις όμως που κλήθηκε το έθνος να αντιμετωπίσει ως απόρροια της Μικρασιατικής καταστροφής έδωσε διαφορετικό νόημα και μεγαλύτερη ισχύ στο Ν.Δ. του 1923 που διαρκεί ως τις ημέρες μας.

Σήμερα οι δομημένες εκτός σχεδίου –κυρίως περιαστικές και παραθαλάσσιες– ζώνες καλύπτουν περιοχές με τεράστια επιφάνεια. Ιδιαίτερα γύρω από τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα οι εκτάσεις της ΕΣΔ τείνουν να εξαφανίσουν τις εκτάσεις της «υπαίθρου χώρας» ή αλλιώς του εξωαστικού χώρου. (βλ. προσέγγιση των επιφανειών που προστέθηκαν σωρευτικά στο σχέδιο πόλης μέσω των εκ των υστέρων εντάξεων στο κεφάλαιο 2.4 παραπάνω). Από αυτόν τον χώρο ένα μικρό μόνο μέρος καλύπτεται από θεσμοθετημένα σχέδια³⁹. Σε όλο το υπόλοιπο, που καλύπτεται από τις διατάξεις του Π.Δ. της 24/5/1985 και του Π.Δ. της 20/1/1988 όσον αφορά ιδίως τις τουριστικές χρήσεις, κάθε ιδιοκτήτης, μικρής ή μεγάλης έκτασης, έχει το δικαίωμα δόμησης οπουδήποτε, εφόσον το οικόπεδό του τηρεί ορισμένα ελάχιστα όρια «αρτιότητας»⁴⁰, τα οποία ισχύουν οριζόντια για όλη τη χώρα, με ορισμένες μόνο διαφοροποιήσεις που έχουν προκύψει από την εφαρμογή του Ν.3937/2011 και του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού. Και μάλιστα, με σημαντικές παρεκκλίσεις που μπορούν να ανατρέψουν ριζικά τις αρτιότητες, ιδίως κατά μήκος των οδικών αξόνων κάθε κατηγορίας, κατάσταση που επιδεινώνεται από την –πρακτικά ανεξέλεγκτη– διαδικασία καθορισμού του βασικού δημοτικού και κοινοτικού οδικού δικτύου από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Από το 1923 πολλά έχουν αλλάξει στις συνθήκες της οικιστικής ανάπτυξης στη χώρα. Η κοινωνικοοικονομική άνοδος, οι αλλαγές των προτύπων διαβίωσης και οι δυσμενείς πολεοδομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν στο μεταπολεμικό περιβάλλον των ελληνικών πόλεων προκάλεσαν συνακόλουθα αλλαγές στις προτιμήσεις του τύπου αστικού περιβάλλοντος –οδηγώντας εν τέλει στην εκδήλωση μεγάλης ζήτησης εξωαστικής γης για χρήση Α' και Β' κατοικίας. Μοναδικό «εργαλείο» πολεοδομικής διαχείρισης αυτής της ζήτησης υπήρξε ο, πρωτόγονος και ανεπαρκής για τις νέες συνθήκες, θεσμός της ΕΣΔ.

Οι επιπτώσεις από την επί 90 έτη λειτουργία του θεσμού είναι πολλαπλές: **αλλοίωση του τοπίου, συγκρούσεις χρήσεων γης, αντιοικονομική για τα δίκτυα υποδομής διασπορά της δόμησης, προοδευτική εξαφάνιση της γεωργικής γης και της υπαίθρου**. Εξίσου αρνητική επίπτωση αποτελεί ο εθισμός του κοινού στην αντίληψη ότι, εφόσον κάποιος διαθέτει ένα «άρτιο» οικόπεδο, οπουδήποτε κι αν αυτό βρίσκεται, έχει το **δικαίωμα της οικοδόμησης**. Έχει επομένως εδραιωθεί η γενική αντίληψη πως η ανάπτυξη του χώρου της υπαίθρου δεν είναι μια πράξη ένταξης σε ένα εγκεκριμένο κατευθυντήριο σχεδιασμό του χώρου με συγκεκριμένους και προσαρμοσμένους στο τοπικό περιβάλλον όρους και περιορισμούς όσον αφορά τη χρήση γης και την ένταση της εκμετάλλευσης, αλλά, αντιθέτως, ένα αναφαίρετο δικαίωμα κάθε ιδιοκτήτη που ασκείται απλώς με την τήρηση ορισμένων (οριζοντίων για ολόκληρη την επικράτεια) ποσοτικών / γεωμετρικών κανόνων. Ότι, με άλλα λόγια, το νομικό πλαίσιο της ΕΣΔ και τα όρια εκμετάλλευσης που υιοθετεί ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (ΓΟΚ/ΝΟΚ) αποτελούν το έρεισμα και συγχρόνως το πρότυπο και ποσοτικό μέτρο της διεκδίκησης του δικαιώματος δόμησης κάθε ιδιοκτήτη παντός οικοπέδου απ' άκρου εις άκρον της Ελλάδας.

³⁹ Στην προ του Ν.2508/97 περίοδο, το ποσοστό αυτό εκτιμάται σε 2% το 1977 (εισήγηση των Φ. Αναιρούση και Δ. Οικονόμου στα Νέα του ΣΕΠΟΧ, 6 Μαΐου 1997) και σε 6% το 2000 (Δ. Οικονόμου, «Η περιβαλλοντική διάσταση της πολεοδομικής πολιτικής στη μεταπολεμική Ελλάδα», στο *Η βιώσιμη πόλη*, επιμ. Μιχ. Μοδινός, Ηλ. Ευθυμίουπουλος, Στοχαστής/ΔΙΠΕ, 2000, σελ. 54). Αλλά και στα χρόνια του Ν.2508/97, η κατάσταση δεν βελτιώθηκε ιδιαίτερα. Έρευνα του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας κατέγραψε το 2010 ότι στο σύνολο της χώρας πλην Αττικής, ήτοι σε 910 «Καποδιστριακού» ΟΤΑ, τα εγκεκριμένα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97 ανέρχονται σε μόλις 40, αριθμός που αντιστοιχεί σε ποσοστό 4,4% του συνόλου (ΤΕΕ, Δ/ση Επιστημονικής και Αναπτυξιακής Δραστηριότητας, Τμήμα Επιστημονικού και Αναπτυξιακού Έργου, Τομέας Χωρικού Σχεδιασμού και Αυτοδιοίκησης, 2010).

⁴⁰ Δηλαδή κυρίως ελάχιστο εμβαδόν και μήκος προσώπου επί της οδού.



Εικόνα 2: Η εξέλιξη της εκτός σχεδίου δόμησης στη Χρυσή Ακτή Πάρου

Αεροφωτογραφίες του 1992 (αριστερά) και του 2007 (δεξιά)

Για τους παραπάνω λόγους έχουν, από αρκετό χρόνο, διατυπωθεί απόψεις και παραινήσεις για την εκ βάθρων αναθεώρηση μέχρι και κατάργηση της ΕΣΔ –πιο πρόσφατα μάλιστα και σε επίσημα κείμενα, όπως το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (2008) και διάφορα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (2003). Οι απόψεις αυτές αποκτούν ολοένα και ισχυρότερη φωνή και απήχηση και ποικίλουν ως προς τους τρόπους περιορισμού της ΕΣΔ. Στο Γενικό Πλαίσιο του 2008 οι προτάσεις στοχεύουν στην καθιέρωση ενός νέου συστήματος **οργάνωσης και σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου** (στο οποίο η δόμηση και γενικότερα η οικιστική ανάπτυξη θα σέβεται τις ιδιαιτερότητες και τον χαρακτήρα της κάθε χωρικής ενότητας)⁴¹ **το οποίο θα αντικαταστήσει το ισχύον καθεστώς της α-σχεδιαστής υπαίθρου**⁴² (όπου κάθε ιδιοκτήτης ασκεί σήμερα το εκ των «εκτός σχεδίου» διατάξεων de facto δικαίωμά του να οικοδομεί).

⁴¹ Δεν είναι λογικό ο σημερινός χωροταξικός σχεδιασμός να θεωρεί βασικό πυλώνα την έννοια του ιδιαίτερου χαρακτήρα των περιοχών και η έννοια αυτή να παραμερίζεται όταν οι αποφάσεις προσγειώνονται στο πεζό και πρακτικό επίπεδο της οικιστικής ανάπτυξης.

⁴² Εσκεμμένα χρησιμοποιείται ο όρος «ύπαιθρος», προκειμένου να υπομνησθεί η σχετική μέριμνα στις χωροταξικές νομοθεσίες άλλων ευρωπαϊκών χωρών (Town and Country Planning Acts).

Το ως άνω σύστημα, που προτείνει το Γενικό Πλαίσιο του 2008, υιοθετείται, στις γενικές του γραμμές, και στην παρούσα μελέτη ως βασικό στοιχείο των μακροπρόθεσμων μέτρων της αναθεώρησης της ΕΣΔ που προτείνεται στο κεφάλαιο 5 παρακάτω. Είναι σημαντικό όμως να τονιστεί ότι η παρούσα πρόταση δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην **ενίσχυση της ευελιξίας** του χωρικού σχεδιασμού, την οποία θεωρεί ως τη βασική αναγκαία συνθήκη ούτως ώστε η επιζητούμενη «υποκατάσταση της ΕΣΔ από ένα αποτελεσματικό πλαίσιο ορθολογικής ρύθμισης του χώρου» να μην παραμείνει για άλλη μία φορά ευσεβής πόθος.

Ανακεφαλαίωση

Το καθεστώς της Εκτός Σχεδίου Δόμησης έχει αποδειχθεί ότι είναι:

- (α) αναχρονιστικό στις περιπτώσεις μεγάλης οικιστικής ζήτησης,
- (β) ανεξέλεγκτο ως προς τη χωρική του διάσταση,
- (γ) ενεργοβόρο ως προς τους φυσικούς πόρους, την κυριαρχία του αυτοκινήτου και τη δαπάνη των δικτύων τεχνικής υποδομής,
- (δ) δίδυμο αλληλοτροφοδοτούμενο φαινόμενο με την Αυθαίρετη Δόμηση,
- (ε) καθρέφτης της αναποτελεσματικής πολεοδομικής πρακτικής στον τομέα της οικιστικής επέκτασης των πόλεων, και
- (στ) το βάθρο των πεποιθήσεων μιας ευρύτατης κοινωνικής ομάδας, ότι αποτελούν κεκτημένα δικαιώματα τόσο η οικιστική ανάπτυξη της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας τους όσο και (εφόσον το δικαίωμα καταργείται, ή περιορίζεται) η προσδοκία ή αξίωση πλήρους αποζημίωσης από την εξουσία που επιβάλλει τον περιορισμό (πεποίθηση εδραιωμένη και σε μέρος της νομολογίας).

Για τους παραπάνω λόγους η ριζική αναθεώρηση του καθεστώτος της ΕΣΔ –ακριβέστερα η μεταρρύθμισή του– είναι απόλυτα αναγκαία και άμεση. Όσον αφορά τον φορέα της μεταρρύθμισης, αν το πολιτικό σώμα δεν είναι ικανό, στην ουσία κρυπτόμενο πίσω από το γνωστό κόστος, να κάνει αυτό το βήμα, τότε την πρωτοβουλία πρέπει να πάρει το σώμα των νομικών⁴³.

⁴³ Αραβάνη, Θ., από παρέμβαση στην Ημερίδα με θέμα: «Εκτός σχεδίου δόμηση, δικαίωμα ιδιοκτησίας και αποζημίωση», 12.03.2009: «Δεδομένου δε ότι η πολιτική εξουσία αποφεύγει συστηματικά να θέσει τέλος στο φαινόμενο αυτό (της ΕΣΔ), εναπόκειται στα δικαστήρια να λάθουν τη γενναία απόφαση, να κηρύξουν ανεφάρμοστες τις διατάξεις εκτός σχεδίου δόμησης εφόσον αυτή δεν επιτρέπεται και δε ρυθμίζεται από ρητές διατάξεις. Τούτο είναι απολύτως εφικτό, μετά την έκδοση των νόμων 2508/1997 και 2742/1999 οι οποίοι επιτάσσουν τη χωροταξική ανασυγκρότηση της χώρας και θεσπίζουν τα νομικά εργαλεία προς τούτο».

4. ΤΑ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΣΔ

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται η περιγραφή και ανάλυση του πλαισίου που καθορίζει τα όρια μέσα στα οποία μπορεί να αναζητηθεί μια ορθολογική και ρεαλιστική αναθεώρηση της ΕΣΔ. Το πλαίσιο αυτό συγκροτείται από δύο διαφορετικά πεδία επιρροής, ένα εξωγενές και ένα ενδογενές. Για υπόμνηση, επαναλαμβάνεται η ερμηνεία των δύο όρων από τη σχετική εισαγωγική περικοπή στο κεφάλαιο 1.3.

Το εξωγενές υπέρτερο επίπεδο αποτελείται από υφιστάμενες δεσμευτικές κατευθύνσεις και γενικά θεσμούς στους οποίους η αναθεώρηση οφείλει να ενταχθεί και να χρησιμοποιήσει. Συγκεκριμένα οφείλει να προσαρμοστεί στις Ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη και στο ισχύον νομικό καθεστώς της χώρας που ρυθμίζει τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό. Το τελευταίο γίνεται αποδεκτό κατ' αρχήν, αλλά, εξεταζόμενο κριτικά, ενδεχομένως να απαιτήσει επίσης μερική και εξειδικευμένη αναθεώρηση.

Με τον όρο ενδογενές πλαίσιο νοούνται οι συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί από την ίδια τη μέχρι σήμερα λειτουργία του καθεστώτος της ΕΣΔ, που έχουν οδηγήσει σε στρεβλές νοοτροπίες και καταστάσεις και οι οποίες απαιτείται να τροποποιηθούν ριζικά. Επίσης στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται η διστακτικότητα, αδυναμία ή και σύγχυση απόψεων που επικρατούν κατά κύριο λόγο στην πολιτική εξουσία, αλλά –σε μικρότερο βαθμό ως διαφορά απόψεων ή ερμηνειών– και στη δικαστική. Οι αδυναμίες αυτές όχι μόνον εμποδίζουν μέχρι τώρα την αντιμετώπιση της απαράδεκτης κατάστασης του περιβάλλοντος της ΕΣΔ αλλά και συνεχίζουν να καλλιεργούν τις στρεβλές νοοτροπίες, όπως είναι οι προσδοκίες, φαντασιακές ή μη, αλλά και νόμιμες, των ιδιοκτητών οικοπέδων εκτός σχεδίου σχετικά με «κεκτημένο» δικαίωμα δόμησης.

4.1. Εξωγενές επίπεδο

4.1.1. Σύγχρονες κατευθύνσεις για βιώσιμες μορφές οικιστικής ανάπτυξης

Η χωροταξική πολιτική και ο χωροταξικός σχεδιασμός που θα υλοποιήσει τις σύγχρονες κατευθύνσεις για βιώσιμη ανάπτυξη αντιμετωπίζουν σήμερα σημαντικά κενά και ελλείψεις του θεσμικού πλαισίου όπως και προβλήματα μεθοδολογίας και πρακτικής στη χάραξη και υλοποίηση της χωροταξικής πολιτικής. Αυτά τα κενά και προβλήματα έχουν συχνά επισημανθεί από τις αρμόδιες αρχές, αλλά ο απαραίτητος εκσυγχρονισμός του πλαισίου βρίσκεται ακόμη σε εκκρεμότητα είτε ως ανώριμος είτε επειδή, πιο συχνά, συναντά σοβαρές αντιδράσεις οφειλόμενες στις ιδιόμορφες ελληνικές συνθήκες του ιδιοκτησιακού καθεστώτος γης και των οικονομικών της χρήσης και της αξιοποίησης της γης. Στα επόμενα θα παρατεθούν σε συνοπτική μορφή ορισμένα από τα πλέον κρίσιμα σημεία, όπου απαιτείται εκσυγχρονισμός του χωροταξικού και πολεοδομικού θεσμικού πλαισίου της πολιτικής και του σχεδιασμού.

Είναι κοινός τόπος στη σύγχρονη θεωρία της βιώσιμης ανάπτυξης ότι η ανάπτυξη των πόλεων, η περιφερειακή ανάπτυξη καθώς και αναπτύξεις στις περιοχές παραθερισμού και τουρισμού πρέπει να γίνονται με **εστιασμένο και «συμπαγή»** τρόπο σε οργανωμένους θύλακες, ώστε να μειώνονται οι επιπτώσεις στην ύπαιθρο και με πολεοδομικά πρότυπα που ελαχιστοποιούν την ανορθολογική ανάπτυξη φυσικών πόρων και παράλληλα αξιοποιούν τους δημόσιους, ημι-δημόσιους και κοινόχρηστους χώρους. Συγχρόνως η περιφερειακή ανάπτυξη και η χωροθέτηση των οργανωμένων θυλάκων συνδυάζεται με το σχεδιασμό των δικτύων μαζικών μεταφορών, ιδιαίτερα αυτών της σταθερής τροχιάς, ούτως ώστε να προκύπτει γενική οικονομία στις καθημερινές μετακινήσεις των κατοίκων (ένα

γεγονός που αν κρίνει κανείς από τις εξελίξεις του ενεργειακού ζητήματος μπορεί να καταστεί από απλή ευχή σε σχεδιαστική δεσμευτική προϋπόθεση).

Στις ελληνικές συνθήκες αυτές οι αρχές παραβιάζονται συστηματικά. Είναι αλήθεια βέβαια, ότι η κτηματική δομή δεν ευνοεί την υλοποίηση αυτών των προτύπων ενώ, επιπρόσθετα, προκαλεί μαζικές αντιδράσεις στις απόπειρες περιορισμού των δικαιωμάτων και των οικονομικών ευκαιριών της πληθώρας των διάσπαρτων μικροϊδιοκτητών. Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ένα σημείο που αγνοείται από μεγάλο μέρος του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού αρμόδιου για τη χάραξη και άσκηση της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής: ότι το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο όχι μόνο δεν ευνοεί την, έστω και δύσκολη, προώθηση βελτιωμένων προτύπων, αλλά αντίθετα **ευνοεί την κατάτμηση σε μικρο-ιδιοκτησίες και την ανοργάνωτη ανάπτυξη**, ενώ επιπλέον **επιβάλλει σαφή οικονομικά αντικίνητρα στις οργανωμένες αναπτύξεις και στις μεγαλύτερες ιδιοκτησίες γης**. Το λιγότερο που θα μπορούσε να γίνει είναι να περιοριστούν η διαφορική μεταχείριση και τα οικονομικά αντικίνητρα για τις μεγαλύτερες κτηματικές αναπτύξεις και να δοθούν σαφή κίνητρα στους μικροϊδιοκτήτες για συνένωση και συλλογική και οργανωμένη οικιστική ανάπτυξη (και όχι για κερδοσκοπικές οικοπεδοποιήσεις και ένταξη στο σχέδιο πόλης, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα).

Το δεύτερο σημαντικό θέμα για το βιώσιμο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό είναι ο σεβασμός στην **προστασία των εδαφικών και υδατικών πόρων**. Το ελληνικό ανάγλυφο και η ποιότητα των εδαφών διαμορφώνουν μόνιμο σοβαρό πρόβλημα συνεχούς διάβρωσης και απώλειας επιφανειακού εδάφους και υδατικών πόρων. Το πρόβλημα επιτείνεται από τη φθορά των δασών, τη γενική αυξανόμενη ερημοποίηση, την εγκατάλειψη της γεωργίας στις παράλιες και νησιώτικες περιοχές, την υπερβολική 'αστικοποίηση' της υπαίθρου και τη συχνή οικοδόμηση σε μεγάλες κλίσεις. Παρά τα σημαντικά αυτά προβλήματα, τόσο ο χωροταξικός όσο και ο πολεοδομικός σχεδιασμός και οι όροι και περιορισμοί της οικοδόμησης υποτιμούν ριζικά αυτή τη διάσταση της προστασίας του εδάφους και των υδατικών πόρων τόσο στη μικροκλίμακα των ατομικών οικοδομών και γηπέδων όσο και στη μεγάλη κλίμακα των χωροθετικών επιλογών και του σχεδιασμού.

Τέλος, πρέπει να ενταχθεί, με καθοριστικό και συστηματικό τρόπο, στον χωροταξικό σχεδιασμό η έννοια της **φέρουσας ικανότητας** (ή 'χωρητικότητας') του χώρου ώστε να περιοριστεί τουλάχιστον στο μέλλον η καταστροφή ή η υπερβολική επιβάρυνση περιοχών ιδιαίτερου κάλλους ή πόλων έλξης καταναλωτών και η εξάντληση σπάνιων εδαφικών και υδατικών πόρων. Βεβαίως, οι τάσεις χωροθέτησης στην ελεύθερη αγορά οδηγούν συνήθως στο αντίθετο και συχνά είναι πρακτικά αδύνατο να τηρηθούν τα εύλογα όρια χωρητικότητας. Σε αυτές τις περιπτώσεις η συστηματική μέτρηση της φέρουσας ικανότητας θα υποδείξει τα προβλήματα και θα οδηγήσει σε λύσεις μετριασμού του προβλήματος, τουλάχιστον με την εύρεση εναλλακτικών διεξόδων ή την εφαρμογή οικονομικών αντικινήτρων που τα έσοδά τους θα χρηματοδοτήσουν τεχνικές λύσεις αναπλήρωσης ή συντήρησης των φυσικών πόρων.

4.1.2. Αξιολόγηση του συστήματος και των εργαλείων σχεδιασμού του θεσμικού πλαισίου

Όπως εκτέθηκε αναλυτικά στο κεφάλαιο 3, η χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία έχει εμπλουτιστεί την τελευταία δεκαπενταετία με μία ποικιλία εργαλείων και ρυθμίσεων για τον καθορισμό χρήσεων γης, την προστασία της φύσης και του τοπίου, τον καθορισμό και την ανάπτυξη περιοχών οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων κ.ά. Τα σύγχρονα εργαλεία του σχεδιασμού στη χώρα καλύπτουν πλέον όλα τα επίπεδα, από το εθνικό (Εθνικά Πλαίσια) και το περιφερειακό (Περιφερειακά Πλαίσια) έως το τοπικό (Τοπικά Χωρικά Σχέδια και «κλασικές» πολεοδομικές μελέτες), παρέχοντας επιπλέον αρκετές δυνατότητες σχεδιασμού και ρύθμισης ειδικών περιοχών του χώρου (μέσω των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων).

Στην πράξη όμως, παρά τη σημαντική ενίσχυση σε επίπεδο διαθέσιμων εργαλείων και ρυθμίσεων, **ο χωρικός σχεδιασμός αδυνατεί ακόμη να υποκαταστήσει την ΕΣΔ**, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί το βασικό εργαλείο «οικιστικής ανάπτυξης» στη χώρα. Το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι τα διαθέσιμα εργαλεία συγκεντρώνονται στα δύο άκρα:

- Ο μεν χωροταξικός σχεδιασμός έχει εκ των πραγμάτων κυρίως στρατηγικό χαρακτήρα, με περιορισμένη δυνατότητα εφαρμογής κανονιστικών ρυθμίσεων, η οποία αποτελεί αντικείμενο του υποκείμενου πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιπλέον, χαρακτηρίζεται από τις γνωστές παθολογίες: σημαντικές καθυστερήσεις στην έγκριση των μελετών (ιδιαίτερα του τοπικού επιπέδου) με αποτέλεσμα τα σχέδια να καθίστανται ανεπίκαιρα τη στιγμή της έγκρισής τους, χαμηλή ποιότητα πολλών μελετών (απόρροια και των πιέσεων που ασκούνται σε τοπικό επίπεδο), πλημμελής εφαρμογή και αδυναμία παρακολούθησης των ρυθμίσεων, κλπ.
- Ο δε πολεοδομικός σχεδιασμός περιλαμβάνει ιδιαίτερα δύσκαμπτα εργαλεία και θεσμούς, με αποτέλεσμα να υλοποιείται με απίστευτα αργούς ρυθμούς και να αδυνατεί να ανταποκριθεί στις τεράστιες ανάγκες ρύθμισης του χώρου, «νομιμοποιώντας» τις εξωθεσμικές λύσεις στα επείγοντα προβλήματα.

Τα παραπάνω μπορούν να χαρακτηριστούν ως «δομικά» προβλήματα του συστήματος σχεδιασμού της χώρας, όπως είναι επίσης η πολυνομία και η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου (που αποδεδειγμένα ενισχύουν τη δυνατότητα «περιγραφής» και ουσιαστικά ακύρωσης του νόμου), καθώς και η συσσώρευση αρμοδιοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες της διοίκησης⁴⁴ (που αδυνατούν έτσι να αναλάβουν τον επιτελικό τους ρόλο ως φορείς χάραξης και άσκησης πολιτικής)⁴⁵.

Στον τομέα των **τουριστικών δραστηριοτήτων**, το θεσμικό πλαίσιο δίνει πλέον αρκετές δυνατότητες οργανωμένης ανάπτυξης, είτε σε αμιγώς τουριστικούς υποδοχείς (συνήθως με πολεοδόμηση) είτε σε μικτές ζώνες «τουρισμού - παραθερισμού» (περιοχές προς πολεοδόμηση):

(α) Στην περίπτωση των αμιγών υποδοχέων τουρισμού, τα διαθέσιμα εργαλεία είναι:

- Οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθρου 29 του Ν.2545/97, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Οι ΠΟΤΑ έχουν βρει έως σήμερα σχετικά σημαντική εφαρμογή για την ανάπτυξη μεγάλων τουριστικών επενδύσεων σε εκτός σχεδίου περιοχές, μπορούν όμως να αναπτύσσονται και σε περιοχές που χαρακτηρίζονται ως ζώνες «τουρισμού - αναψυχής» από τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97⁴⁶.

⁴⁴ Τον συγκεντρωτισμό επιτείνουν και ορισμένες αποφάσεις του ΣτΕ, ιδιαίτερα η απόφαση 3661/2005 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η ανάθεση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων ρυθμιστικού χαρακτήρα σε άλλα όργανα της Διοίκησης πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας. Το Δικαστήριο δεν έκαμε καμιά διάκριση μεταξύ πολεοδομικών σχεδίων με κανονιστικό χαρακτήρα και αυτών με ατομικό χαρακτήρα (ρυμοτομικά σχέδια). Βλ. σχετικά Γιαννακούρου, Γ., «Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού», Ομιλία στο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006.

⁴⁵ Οι μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών, αν και απαντούν θετικά σε ζητήματα εφαρμογής του χωρικού σχεδιασμού που αποτελούσαν χρόνια αιτήματα, έχουν αυξήσει την πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου, γεγονός που επιβαρύνει το έργο των φορέων εφαρμογής και ελέγχου του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

⁴⁶ Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι οι ΠΟΤΑ μπορούν να αναπτυχθούν και χωρίς πολεοδόμηση, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. της 20/1/88. Σε αυτή την περίπτωση, μάλιστα, ο Ν.2545/97, όπως ισχύει σήμερα, προβλέπει αυξημένα κίνητρα σε σχέση με το Π.Δ. της 20/1/88, ορίζοντας ότι η παραχωρούμενη έκταση «δεν μπορεί να υπερβαίνει το 5% της εντός των ορίων του οικείου ΟΤΑ περιεχόμενης έκτασης της ΠΟΤΑ», καθώς και ότι «για τον υπολογισμό της μέγιστης εκμετάλλευσης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, οι εκτάσεις της ΠΟΤΑ νοούνται ως ενιαίο σύνολο» (περιλαμβάνοντας δηλαδή και τις εκτάσεις που καταλαμβάνονται από ρέματα, δρόμους και άλλα φυσικά ή τεχνητά εμπόδια).

- Οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρθρου 24 του Ν.1650/86, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, οι οποίες όμως δεν έχουν βρει καμία εφαρμογή μέχρι σήμερα.
- Τα ΕΣΧΑΣΕ και ΕΣΧΑΔΑ των νόμων 3894/2010 και 3986/2011, αντίστοιχα, που χρησιμοποιούνται τα τελευταία χρόνια για την ανάπτυξη σημαντικών επενδυτικών σχεδίων –και– τουριστικού ενδιαφέροντος.
- Τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα του Ν.2160/93, τα οποία αρχίζουν να βρίσκουν εφαρμογή λόγω των ευνοϊκών διατάξεων που προβλέπουν για την πώληση και μακροχρόνια εκμίσθωση τουριστικών επιπλωμένων κατοικιών.

(β) Οι μικτές ζώνες τουρισμού - παραθερισμού, από την άλλη μεριά, μπορούν να αναπτύσσονται:

- Ως περιοχές Β' κατοικίας, οι οποίες πολεοδομούνται με βάση τις ισχύουσες διατάξεις περί εισφοράς σε γη και σε χρήμα.
- Με το μηχανισμό των ΠΕΡΠΟ Β' κατοικίας - τουρισμού, ρύθμιση που έχει βρει εκτεταμένη εφαρμογή σε όλα τα εγκεκριμένα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97, χωρίς όμως να έχουν προχωρήσει πολλές μελέτες πολεοδόμησης.

(γ) Τέλος, υπάρχουν οι «ενδιάμεσες» περιπτώσεις περιοχών, οι οποίες καθορίζονται από τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ με προορισμό την τουριστική χρήση, χωρίς όμως να πολεοδομούνται. Πρόκειται για:

- Τις περιοχές «τουρισμού - αναψυχής», στις οποίες προβλέπεται η ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων κάθε κατηγορίας, σε συνδυασμό με συναφείς χρήσεις (Β' κατοικία, εστίαση, αναψυχή, κλπ.).
- Τις Περιοχές Ελέγχου και Περιορισμού της Δόμησης (ΠΕΠΔ) με χαρακτηρισμό «ήπιας τουριστικής ανάπτυξης», στις οποίες προβλέπεται η ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων μικρού και μεσαίου μεγέθους.

Τα παραπάνω εργαλεία είτε αφορούν σημαντικές επενδύσεις που αναπτύσσονται σε μεγάλες γηπεδικές επιφάνειες (ΠΟΤΑ, Σύνθετα, ΕΣΧΑΔΑ, ΕΣΧΑΣΕ) και συνήθως περιλαμβάνουν μικρό αριθμό ιδιοκτητών / επιχειρηματιών (περίπτωση α), είτε αναφέρονται σε οργανωμένες τουριστικές / παραθεριστικές ζώνες που εμπλέκουν μεγάλο αριθμό ιδιοκτητών μικρότερων γηπέδων, οι οποίες πάσχουν από τα γνωστά προβλήματα (μη) εφαρμογής των απαραίτητων πολεοδομικών μελετών (περίπτωση β).

Επομένως, παρά τις θεωρητικά αυξημένες πλέον δυνατότητες οργανωμένης ανάπτυξης τουριστικών δραστηριοτήτων, στην πράξη **η σημειακή χωροθέτηση εξακολουθεί να παραμένει ο κυρίαρχος τρόπος εγκατάστασης νέων τουριστικών καταλυμάτων:**

- Είτε σε εκτός σχεδίου περιοχές που δεν καλύπτονται από τοπικές ρυθμίσεις χρήσεων γης, με τους γενικούς όρους δόμησης της ΕΣΔ του Π.Δ. της 20/1/88.
- Είτε σε περιοχές που προβλέπονται μεν ως ζώνες ανάπτυξης τουρισμού από εγκεκριμένα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ (περίπτωση γ ανωτέρω), αλλά δεν πολεοδομούνται, επομένως εξακολουθούν να αναπτύσσονται με τις διατάξεις της ΕΣΔ –συνήθως με αυξημένα όρια αρτιότητας, αλλά και με ενισχυμένο, κατά περίπτωση, ΣΔ.

Καθίσταται έτσι σαφές ότι **ένα σημαντικό τμήμα της ζήτησης για ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων εξακολουθεί κατά βάση να διέπεται από το καθεστώς της ΕΣΔ, διατηρώντας στην πράξη τη λογική του ασχεδιάστου στο χώρο της υπαίθρου.**

Συνοψίζοντας, σήμερα απαιτείται ο **εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου** προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης και εξειδίκευσης των εργαλείων σχεδιασμού (περιλαμβανομένων αυτών που αφορούν την ανάπτυξη τουριστικών δραστηριοτήτων), με κύριο γνώμονα την **αύξηση της ευελιξίας τους**, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού για τον εξωαστικό χώρο. Η πρόσφατη χωροταξική μεταρρύθμιση δεν φαίνεται να επιτυγχάνει το στόχο αυτό, καθώς αντιμετωπίζει την έννοια της αυξημένης ευελιξίας με τη λογική της μείωσης των περιορισμών στις χρήσεις γης. Από την άλλη μεριά, τα διαθέσιμα εργαλεία οργανωμένης ανάπτυξης τουριστικών δραστηριοτήτων δεν επαρκούν για να καλύψουν τη μεγάλη πλειοψηφία των εκτός σχεδίου περιοχών όπου εκδηλώνονται τα φαινόμενα ζήτησης από ιδιοκτήτες μικρομεσαίων ακινήτων. Θέση της παρούσας μελέτης είναι ότι αυτό που λείπει είναι ένα **εργαλείο ενδιάμεσου επιπέδου**, που να συνδυάζει τον απαραίτητο στρατηγικό χαρακτήρα με τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης σε θέματα πολεοδομικής μορφολογίας, χωρίς όμως να δημιουργεί τις δεσμεύσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η σχετική πρόταση αναπτύσσεται στο κεφάλαιο 5, παράλληλα με άλλα μέτρα οριζόντιου χαρακτήρα για την αναθεώρηση του θεσμού της ΕΣΔ.

4.2. Ενδογενές επίπεδο

4.2.1. ΕΣΔ και πολιτική γης: αντικίνητρα της οργανωμένης ανάπτυξης, «νομιμοποιήσεις», εθισμός και δημιουργία προσδοκιών

Η εμπειρία από τη λειτουργία της ΕΣΔ αναδεικνύει τα ακόλουθα σημαντικά εμπόδια στην άσκηση υγιούς πολιτικής γης και συγκροτημένου χωροταξικού σχεδιασμού:

- (α) την αδικαιολόγητα μεροληπτική αρνητική μεταχείριση της οργανωμένης οικιστικής ανάπτυξης,
- (β) το στρεβλό καθεστώς ενίσχυσης των δικαιωμάτων και των οικονομικών προσδοκιών των μικροϊδιοκτητών εκτός σχεδίου που εμποδίζουν την άσκηση σχεδιασμού,
- (γ) τη λανθασμένη αντίληψη για τις αξίες της αγροτικής γης που «δικαιούνται» οι ιδιοκτήτες σε περιοχές υπό ανάπτυξη, και
- (δ) τον εθισμό του κοινού στην ασυδοσία της ΕΣΔ και στη συναφή αυθαίρετη δόμηση.

Τα ζητήματα αυτά σχετίζονται, βεβαίως, μεταξύ τους.

Ενώ διεθνώς η φορολογία της γης στην οικιστική ανάπτυξη είναι ανάλογη της ωφέλειας που αποκομίζουν οι ιδιοκτήτες (ανάλογη της **αξίας** και της **πυκνότητας** της ανάπτυξης) στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο η φορολογία (οι εισφορές σε χρήμα ή γη) δεν λαμβάνει υπ' όψιν αυτούς τους παράγοντες. Επί πλέον όμως, όντας αντιστρόφως ανάλογη του μεγέθους του οικοπέδου, ευνοεί σημαντικά τα πολύ μικρά οικοπέδα που ευνοούνται και με διαφορετικούς τρόπους (παρεκκλίσεις ως προς την αρτιότητα και τον συντελεστή δόμησης). Ισχύουν επομένως για την **οργανωμένη ανάπτυξη σοβαρά αντικίνητρα και άνισος ανταγωνισμός από την ατομική μικρού μεγέθους δόμηση**.

Ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός με τον ορισμό ζωνών ανάπτυξης και τον έλεγχο της δόμησης και των χρήσεων γης στερεί ή περιορίζει τα οφέλη της ανάπτυξης από μεγάλες ομάδες ιδιοκτητών. Η εκσυγχρονιστική προσπάθεια του σχεδιασμού βρίσκει απέναντί της την αντίδραση της μεγάλης κοινωνικής κατηγορίας των ιδιοκτητών εκτός σχεδίου γηπέδων που ευνοεί το καθεστώς της ΕΣΔ και πιέζει για την αναίρεση του χωροταξικού σχεδιασμού ή την αδρανοποίησή του μέσω θέσπισης μέτρων που επιτρέπουν τη συμφέρουσα για μικρούς –αλλά και μεγάλους– ιδιοκτήτες διάχυση της δόμησης στο χώρο.

Οι εμπλεκόμενοι με την ΕΣΔ (ορκωτοί εκτιμητές, κτηματομεσίτες, μηχανικοί, ιδιοκτήτες) θεωρούν ότι η κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στηρίζει κεκτημένα δικαιώματα και κερδοσκοπικές προσδοκίες και συνεπώς επιβάλλεται πλήρης αποζημίωση στην περίπτωση αποκλεισμού τους από τις προτεινόμενες ζώνες οικιστικής ανάπτυξης (την επέκταση του σχεδίου πόλης) και μάλιστα με τιμές πλήρους ανάπτυξης. Ακόμα όμως και αν γίνει αποδεκτή η εντελώς αγοραία προσέγγιση, οι συνθήκες πεπερασμένης ζήτησης οικοπεδικής γης, μεγάλης προσφοράς και μικρών πιθανοτήτων αξιοποίησης σε εύλογο χρόνο καθιστούν τις παρόμοιες αξιώσεις μάλλον παράλογες.

Ακατανίκητο **κίνητρο** στην προαγωγή της ΕΣΔ και της συναρτημένης ΑΔ (που έχουν ως κοινό τόπο το ασχεδιάστο της ανάπτυξης) είναι η γνώση ότι ένα μεγάλο μέρος της μεταπολεμικής οικιστικής ανάπτυξης της χώρας πραγματοποιήθηκε μέσα από αυτή τη διαδικασία και ότι ένα συντριπτικά μεγάλο μέρος της επέκτασης του σχεδίου πόλεως έχει επανειλημμένα 'πολεοδομηθεί' εκ των υστέρων, ενώ κάθε οικοδομική αυθαιρεσία έχει επίσης 'νομιμοποιηθεί' αναδρομικά.

Η αυθαιρεσία αφορά συνήθως σε παρεκκλίσεις που δίνουν το δικαίωμα μεγαλύτερης κατανάλωσης «πολεοδομικών αγαθών» (συντελεστή δόμησης κ.ά.), ενεργειών που στρέφονται εις βάρος των γειτόνων και εν τέλει του συνόλου της κοινότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε συγκεκριμένες υψηλής οικοπεδικής αξίας περιοχές της Αττικής ανεγείρονται συχνά εξαιρετικά δαπανηρές κατασκευές κατοικιών μεγάλου κυβισμού και δομημένης επιφάνειας που αποτελούν προσβλητικές επεμβάσεις στο φυσικό τοπίο, όπως τεράστιες εκσκαφές στα –κατά κανόνα κεκλιμένα– εδάφη προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή εκμετάλλευση των υπογείων χώρων. Χωρίς αυτό να αποτελεί κανόνα, μερικές από τις πιο εξόφθαλμες αυθαιρεσίες παρατηρούνται σε παρόμοιες περιοχές υψηλών αξιών –και μεγαλύτερων δυνατοτήτων διαφθοράς.

Η γνωστή διαδικασία: *κατάτμηση αγροτικής ή άλλης περιστατικής γης (σε ορισμένες περιπτώσεις καταπάτηση) - αυθαίρετη διάνοση στοιχειώδους οδικού δικτύου - αγορά (ή καταπάτηση) οικοπέδων - και εκτός σχεδίου δόμηση, αυθαίρετη ή νόμιμη*, ακολουθείται πάντοτε από την εκ των υστέρων **ένταξη ή νομιμοποίηση** των αυθαίρετων οικοδομών και την (στοιχειώδη ως ελλιπή) πολεοδόμηση της περιοχής, δηλαδή την παροχή των ελάχιστων αναγκαιών υπηρεσιών της πόλης, που έχει καταστεί **θεσμός** και αναγνωρίζεται ως «αναπόφευκτος» ελληνικός τρόπος οικιστικής ανάπτυξης. Κάθε σχετικός νεότερος νόμος ενισχύει εκ των πραγμάτων την πεποίθηση των ενδιαφερομένων ότι τα κτίσματα που ανεγέρθηκαν βάσει των δύο συγκοινωνούντων τρόπων ούτε καταδικάζονται, ούτε τροποποιούνται σημαντικά.

Στο διάστημα των μεταπολεμικών χρόνων –είτε από ψηφοθηρική πρόθεση είτε από αδυναμία αντιμετώπισης του φαινομένου– αρμόδιοι υπουργοί διαδοχικών κυβερνήσεων εισηγήθηκαν νόμους που όρισαν τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης (συνήθως χρηματικά πρόστιμα) της προηγούμενης γενιάς ΕΣΔ και ΑΔ και εξόρκισαν με υποσχέσεις περί αυστηρού ελέγχου την αυθαιρεσία της επόμενης. Την εκμετάλλευση του φαινομένου δεν απέφυγαν ακόμα και υπουργοί που φιλοδόχησαν να αλλάξουν τον ρου της πολεοδομικής ιστορίας⁴⁷. Είναι γνωστό άλλωστε, ότι η Πολιτεία παρακολουθεί την εξέ-

⁴⁷ Τέσσερα παραδείγματα:

(α) 1981: ο υπουργός ΧΟΠ Γ. Πλυτάς εισάγει άρθρο στο νόμο περί γκαράζ με το οποίο εντάσσει στο σχέδιο περιοχές αυθαιρέτων έξω από τις εκσυγχρονιστικές σχετικές διατάξεις του Ν.947/79 που είχε θεσπίσει ο προκάτοχός του.

(β) 1983: ο υπουργός ΧΟΠ Αντ. Τρίτσης στο «πολυδιαφημισμένο νομοσχέδιό του ... με ένα ορμαθό τροπολογιών που κατέθεσε την τελευταία στιγμή το έκανε αγνώριστο ... Σ' αυτές τις τροπολογίες προβλέπονταν ...: η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων που είχαν κτισθεί μέχρι 31.1.1983 και όχι έως τις 10.12.1981 που προέβλεπε το αρχικό νομοσχέδιο, η εισαγωγή της «οικογενειακής στέγης» ... που ... ενθυμίζουσα κακό μέλο του ελληνικού κινηματογράφου επιτρέπει τη δόμηση μη αρτίων οικοπέδων ...» (Γιάννης Μαρίνος, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 10.2.1983).

λιξη της ΕΣΔ, αλλά αδυνατεί να εφαρμόζει τον Νόμο, που προβλέπει την κατεδάφιση των αυθαίρετων κτισμάτων, αν και έχει όλα τα μέσα στη διάθεσή της για να το κάνει. Οι νόμοι 3843/2010, 4014/2011 και 4178/2013 αποτελούν την τελευταία πράξη του γνωστού έργου «τακτοποίησης». Είναι επομένως δικαιολογημένη στο κοινό η γνώση ότι στη διαχείριση της ΕΣΔ και της ΑΔ επικρατεί ένα καθεστώς ελλιπούς ελέγχου, ανοχής και ενίοτε συνηγορίας, διευκολύνσεων και συναλλαγής μεταξύ δημοσίων αρχών και πολιτών, που προάγει την αυθαιρεσία και την περιγραφή του νόμου.

Η κατάσταση αυτή αφενός εμπεδώνει την πεποίθηση του κοινού ότι η ΕΣΔ και η ΑΔ είναι οι καθιερωμένοι και αποτελεσματικοί τρόποι πολεοδόμησης και προώθησης των ατομικών δικαιωμάτων των ιδιοκτητών και αφετέρου κλονίζει τις αρχές της ισονομίας και ισοπολιτείας. Το αίσθημα αδικίας μετατρέπεται σε οργή, όταν διαπιστώνεται ότι η αυθαιρεσία δεν αφορά απλώς και μόνο την υπέρβαση των όρων δόμησης, αλλά φθάνει σε καταπάτηση δημοσίων εκτάσεων. Ενισχύεται έτσι η άποψη ότι μοναδικός πόλος αντίστασης στην αυθαιρεσία παραμένει η δικαστική εξουσία.

Είναι απαραίτητο τα θέματα αυτά της πολιτικής γης να αντιμετωπιστούν με τρόπο που θα επιτρέψει την **ορθολογική άσκηση χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής και θα προσδώσει στη φορολογία της γης μια σαφή πολεοδομική και περιβαλλοντική διάσταση καθιστώντας την συγχρόνως δικαιότερη**. Στα κεφάλαια 5.3.2 και 5.5 γίνεται πιο διεξοδική έκθεση των θεμάτων ειδικά αυτών που αγγίζουν συνταγματικά ζητήματα.

4.2.2. ΕΣΔ και Αυθαίρετη Δόμηση: μια οργανική αναλογική σχέση

Δεν αρκεί ότι η ΕΣΔ κατατρώγει βαθμιαία την ύπαιθρο και πρωτίστως τον άμεσο περιαστικό και παραθαλάσσιο χώρο, συχνά ενθαρρύνει και την καταπάτηση και ιδιωτικοποίηση του δημόσιου χώρου. Το φαινόμενο δεν έχει την κοινωνική νομιμοποίηση, που θα μπορούσε κανείς επιεικώς να δεχθεί για την περίοδο 1950-70, όταν η ζήτηση στέγης ωθούσε την πόλη να επεκταθεί στις άγονες πλαγιές του Αιγάλεω. Σήμερα η ευμάρεια απαιτεί μεγαλύτερα οικόπεδα, υψηλά standards, πολύ μεγαλύτερη κατανάλωση δημόσιου χώρου. Η παρακάτω ad hoc απογραφή αφορά τις δεκαετίες '70, '80 και '90, αλλά καμιά αλλαγή που έχει επισυμβεί στο μεταξύ δεν δικαιολογεί την αισιοδοξία ότι η σημερινή κατάσταση είναι βελτιωμένη⁴⁸.

- 1996-98: Ο Νομάρχης Πειραιά κατηγορείται ότι χορήγησε παράνομα ηλεκτρικό ρεύμα σε 1.843 περιπτώσεις αυθαίρετων κτισμάτων με χρήση του Ν.1512/85, ο οποίος το επιτρέπει «εφ' όσον διαπιστωθεί ότι στο κτίσμα ζουν πάσχοντες από σοβαρή ασθένεια».
- Φεβρουάριος 1999: Παρόμοια υπόθεση με 12.000 βεβαιώσεις του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής, που παραπέμφθηκε. Μερικά από τα κτίσματα κατοικιών των ...αναξιοπαθούντων είχαν εμβαδά 250, 300, μέχρι και 700 τ.μ.
- Απρίλιος 2000: Ο Συνήγορος του Πολίτη δημοσιεύει Έκθεση σύμφωνα με την οποία «Κύρια ευθύνη [...] φέρει η δημόσια διοίκηση, (η οποία) όχι μόνο δεν θεραπεύει καταστάσεις παρανομίας, αλλά ενθαρρύνει την πρόκληση νέων σχετικών προβλημάτων».

(γ) 2003: η υπουργός ΠΕΧΩΔΕ Βάσω Παπανδρέου ανακοινώνει την πρόθεσή της να ηλεκτροδοτηθούν με νόμο (α' φάση νομιμοποίησης) αυθαίρετα κτίσματα για ... κοινωνικούς λόγους. Από την ημέρα της εξαγγελίας και πριν από την ψήφιση του νόμου παρατηρείται έντονη αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση (~300 νέα αυθαίρετα κατά τον Ελεύθερο Τύπο της 24.10.2003).

(δ) 2015: Ο υπουργός Περιβάλλοντος Γιάννης Τσιρώνης αναστέλλει τις κατεδαφίσεις αυθαίρετων σε όλη τη χώρα με τροπολογία που κατέθεσε στη Βουλή μαζί με τον υπουργό Εσωτερικών. Η τροπολογία θα επανακατατεθεί, ενδεχομένως, την επόμενη εβδομάδα ώστε να συζητηθεί εκτενέστερα. Το σκεπτικό της συγκεκριμένης ενέργειας, που για ορισμένους αποτελεί πρόσχημα, είναι η αδυναμία εκτέλεσης αποφάσεων κατεδάφισης κτισμάτων ανεγερθέντων αυθαίρετως εντός δασικών εκτάσεων ωστόσο κυρωθούν οι οικείοι δασικοί χάρτες, δηλαδή επ' αόριστον.

⁴⁸ Με την εξαίρεση της τρέχουσας περιόδου της οικονομικής –και οικοδομικής– ύφεσης.

- Ο Άγιος Στέφανος (από Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη) είναι οικισμός στημένος σε καταπατήσεις: με απόφαση Νομάρχη Αττικής (29.03.1976) η περιοχή οριοθετήθηκε ως οικισμός προ-υφιστάμενος του 1923, ώστε να αποκτήσει «ευνοϊκότερους» όρους δόμησης και δικαίωμα δόμησης σε δασικές εκτάσεις, που βρίσκονται εντός των ορίων του. Αυτά, παρά τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΣτΕ, του Αρείου Πάγου, βουλεύματος Εφετών κλπ.
- Οι αρτιότητες σε όλη την Αττική καταστρατηγούνται με τη σύσταση κάθετης συνιδιοκτησίας (οικόπεδα των 300 - 400 τ.μ.), παρά τη ρητή απαγόρευση του Νόμου για τις εκτός σχεδίου περιοχές. Ο εισαγγελέας κ. Ηλίας Κολιούσης (που έχει αποκαλύψει και άλλες υποθέσεις της λεγόμενης «πολεοδομικής μαφίας») απευθύνει έγγραφο προς όλους τους υποθηκοφύλακες της Αττικής με εντολή ελέγχου. Στο κύκλωμα περιλαμβάνονται συμβολαιογράφοι, μηχανικοί, μεσίτες, δικηγόροι, δημόσιοι υπάλληλοι.
- Δικηγόρος προσπαθεί να ιδιοποιηθεί από τη Μονή Πεντέλης 2.500 στρέμματα δασικής έκτασης, χρησιμοποιώντας μία συμμορία δήθεν αγοραστών, πλαστών βεβαιώσεων (ότι οι τίτλοι χάθηκαν σε πυρκαγιά του υποθηκοφυλακείου Κρωπίας), επίορκων συμβολαιογράφων και του υποθηκοφύλακα Κρωπίας.
- Πλήθος πολυτελών κατοικιών ανεγείρονται στη Β΄ Ζώνη Προστασίας του Υμηττού (χρήση απαγορευμένη) με «νόμιμες» άδειες που εκδίδονται από τις Πολεοδομικές Υπηρεσίες ως αθλητικά και πολιτιστικά κέντρα!

Η παράνομη (αυθαίρετη) εκτός σχεδίου δόμηση, η δόμηση δηλαδή που πραγματοποιείται σε εκτός σχεδίου περιοχές χωρίς οικοδομική άδεια, χωρίς επομένως να γίνεται χρήση του Π.Δ. του 1985, βρίσκεται σε άμεση συνάφεια και σε αναλογική σχέση με την ΕΣΔ. Σχέση που γίνεται εμφανέστερη στις περιόδους αιχμής της ζήτησης για κύρια στέγη (παλαιότερα), για δεύτερη κατοικία (πιο πρόσφατα) ή και για μεμονωμένες περιπτώσεις βιομηχανικών, εμπορικών ή τουριστικών εγκαταστάσεων. Για να ακριβολογούμε, η αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση είναι πάντα παρούσα, σε ορισμένες όμως χρονικές περιόδους βρίσκεται σε έξαρση.

Οι λόγοι του φαινομένου είναι διάφοροι:

1. υστέρηση των ιδιοκτησιών από τα standards αρτιότητας τα ισχύοντα για τα νόμιμα εκτός σχεδίου οικοπέδα ή γήπεδα (μικρότερου εμβαδού από το οριζόμενο ως άρτιο),
2. διαφορά στην τιμή της γης μεταξύ των εντός σχεδίου οικοπέδων και των εκτός σχεδίου αγροτεμαχίων (ίσχυε ως κύρια αιτία τη χρονική περίοδο της εσωτερικής μετανάστευσης στις πόλεις),
3. αποφυγή επιβάρυνσης της ιδιοκτησίας με εισφορά σε γη και σε χρήμα (υποχρέωση που επιβάλλει από το 1975 ο Νόμος κατά την πολεοδόμηση),
4. αποφυγή χρονοβόρων διαδικασιών για την έκδοση της οικοδομικής άδειας,
5. ανέγερση οικοδομής σε καταπατημένη ή μη έχουσα καθαρούς τίτλους γη ή σε γη για την οποία προβλέπεται από τον χωροταξικό σχεδιασμό συγκεκριμένη χρήση διάφορη της επιδιωκόμενης από τον ιδιώτη.

Στο πεδίο της καταστολής της αυθαίρετης δόμησης η Νομαρχιακή και μετέπειτα η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, που έχουν την ευθύνη από το 1999, δεν έχουν δραστηριοποιηθεί καθόλου –πιθανώς λόγω εγγύτητάς τους προς τα τοπικά συμφέροντα και τις αντίστοιχες πιέσεις. Ούτε όμως το Υπουργείο Περιβάλλοντος επενέβη ποτέ για να ελέγξει τις περιφερειακές υπηρεσίες ή για να πάρει την ευθύνη και πάλι στα χέρια του παρόλο που αυτό έχει επισημανθεί στο υπουργείο από αρμόδιες πηγές στο παρελθόν⁴⁹. Είναι άλλωστε απόλυτα εφικτή η καταγραφή και συνεχής ενημέρωση της ΕΣΔ με

⁴⁹ Βλέπε για παράδειγμα την Έκθεση της Γ΄ φάσης της έρευνας «Πολιτική Γης στην Ελλάδα», Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, επιστημονικός υπεύθυνος Γ. Πυργιώτης, Οκτ. 2001, σελ. 23, 24.

συστήματα συνδυασμού επιτόπιων διαπιστώσεων και λήψης δορυφορικών εικόνων που μπορούν να αναλύσουν την πραγματικότητα με μεγάλη προσέγγιση.

4.2.3. Τα σημερινά μεγέθη της Αυθαίρετης Δόμησης

Η διαδικασία τακτοποίησης αυθαίρετων που ξεκίνησε με το Ν.4014/2011 και συνεχίζεται με το Ν.4178/2013 αποτελεί την πιο πρόσφατη και ενημερωμένη βάση δεδομένων για την καταγραφή της έκτασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ) διαχειρίζεται για λογαριασμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος τη ρύθμιση για τα αυθαίρετα και δημοσίευσε πρόσφατα στατιστικά στοιχεία σχετικά με το πλήθος, τη γεωγραφική κατανομή και το είδος των δηλωθέντων αυθαίρετων.

Στο σύνολο της χώρας, με τους δύο πρόσφατους νόμους έχουν δηλωθεί 902.961 αυθαίρετα και έχει εισπραχθεί 1,5 δισ. ευρώ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η κατανομή της αυθαίρετης δόμησης ανά Περιφέρεια και Περιφερειακή Ενότητα (ΠΕ). Συνολικά σε όλη την Αττική δηλώθηκαν 15,3 εκατ. μ² παράνομων κτισμάτων. Δεύτερη Περιφέρεια σε μέγεθος δηλωμένων αυθαίρεσιών κατατάσσεται η Κεντρική Μακεδονία (9,1 εκατομμύρια μ²), με τα μισά σχεδόν αυθαίρετα να αφορούν την ΠΕ Θεσσαλονίκης (4,2 εκατ. μ²). Σε επίπεδο ΠΕ, «πρωταθλήτρια» και μάλιστα με τεράστια διαφορά σε σχέση με άλλες περιοχές της Ελλάδας, αναδεικνύεται η Ανατολική Αττική (6,1 εκατομμύρια μ²) και ακολουθεί ο Κεντρικός Τομέας Αθηνών με 1,9 εκατ. παράνομα μ². Σε 14 ΠΕ της χώρας τα παράνομα μ² που νομιμοποιήθηκαν ξεπερνούν το ένα εκατομμύριο. Πρόκειται, κατά φθίνουσα σειρά, για:

- την Ανατολική Αττική (6,1 εκατ. μ²),
- τη Θεσσαλονίκη (4,2 εκατ.),
- τον Κεντρικό Τομέα Αθηνών (1,9 εκατ.),
- τον Βόρειο Τομέα Αθηνών (1,9 εκατ.),
- το Ηράκλειο (1,8 εκατ.),
- την Εύβοια (1,8 εκατ.),
- τη Λάρισα (1,5 εκατ.),
- τη Χαλκιδική (1,5 εκατ.),
- τη Δυτική Αττική (1,4 εκατ.),
- την Κορινθία (1,2 εκατ.),
- τον Νότιο Τομέα Αθηνών (1,2 εκατ.),
- τα Χανιά (1,1 εκατ.),
- τον Δυτικό Τομέα Αθηνών (1 εκατ.), και
- τη Ρόδο (1 εκατ.).

Όσον αφορά το είδος των παρανομιών, το 75% αυτών βρίσκεται σε περιοχές εντός σχεδίου πόλεως και το 25% εκτός. Κύριος προορισμός των αυθαίρετων κτισμάτων ήταν να μετατραπούν σε εξοχική κατοικία (61%), ενώ το 20% αφορά κύρια κατοικία. Το 14% των δηλώσεων αυθαίρετων αφορά σε κτίρια υπηρεσιών (π.χ. γραφείων), το 3% σε τουριστικές και βιομηχανικές εγκαταστάσεις και το 2% σε εγκαταστάσεις μεταποίησης του πρωτογενούς τομέα. Όμως αν συνυπολογιστούν τα τετραγωνικά μέτρα της αυθαίρετης δόμησης, η κατάσταση αλλάζει: οι τουριστικές και βιομηχανικές εγκαταστάσεις έχουν τη μεγαλύτερη μέση επιφάνεια παρανομιών (494,6 μ² ανά δήλωση) και ακολουθούν τα κτίρια μεταποίησης του πρωτογενούς τομέα (438 μ² ανά δήλωση). Συνολικά δηλώθηκαν 10,1 εκατ. τετραγωνικά μέτρα παρανόμων τουριστικών και βιομηχανικών εγκαταστάσεων, γεγονός που, συνδυαζόμενο με τον μικρό αριθμό των δηλώσεων (άρα και των επιχειρήσεων που δήλωσαν πολεοδομικές παρανομίες), αποδεικνύει τη διαχρονική απουσία ελέγχων από τις αρμόδιες για τον τουρισμό και τη βιομηχανία υπηρεσίες.

5. Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΣΔ

5.1. Γενικές κατευθύνσεις και δομή της πρότασης

Η αναθεώρηση μπορεί θεωρητικά να κινηθεί μέσα σε ένα ευρύ φάσμα μέτρων, από την πλήρη κατάργηση της ΕΣΔ μέχρι τον ριζικό περιορισμό της ή και την –μειωμένης εμβέλειας– κατάργηση των ευνοϊκών παρεκκλίσεων. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά δεν είναι κατ' ανάγκην εναλλακτικά, μπορούν να εφαρμοστούν και συμπληρωματικά. Η αναθεώρηση πρέπει ακόμα να λάβει υπ' όψιν τον παράγοντα του χρόνου, των προτεραιοτήτων (διακρίνοντας τα αμέσως δυνατά μέτρα από τα μακροπρόθεσμα) και τέλος την πολιτική δυσχέρεια της σύγκρουσης με μια καθιερωμένη κτηματαγορά με ευρύτατη ομάδα παικτών και σημαντικών συμφερόντων.

Η κατάργηση της ΕΣΔ αποτελεί φυσικά απώτερο σκοπό του εγχειρήματος. Όμως, η κατάργηση ενός συστήματος που λειτουργεί ως καθεστώς μέσα στο ελληνικό κοινωνικό σύνολο επί σχεδόν ένα αιώνα δεν είναι απλή υπόθεση. Μπορεί η Πολιτεία να καταργήσει ένα Νόμο, αλλά αυτό δεν καταργεί μια κτηματαγορά με τους δικούς της νόμους, τις δικές της δυναμικές και τις δικές της ανάγκες. Είναι μάλλον βέβαιο ότι μια συλλήβδην άμεση κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης θα αποδειχθεί προβληματικό και ατελέσφορο μέτρο, πέραν του ότι θα θίξει και πραγματικές ανάγκες. Άλλωστε «μια μετωπική σύγκρουση (με τα συμφέροντα των περίπου 4/5 των ελληνικών νοικοκυριών που διαθέτουν οικοδομικά αξιοποιήσιμη γη σε εκτός σχεδίου περιοχές) είναι έξω από το βεληνεκές του σημερινού πολιτικού συστήματος»⁵⁰. Μόνον ως μακροπρόθεσμη και κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις εξετάζεται ως λύση.

Η δυσκολία της κατάργησης της ΕΣΔ και η αναστάτωση που θα προκαλούσε μια σχετική απόπειρα είναι ακριβώς οι λόγοι που επιβάλλουν την **αντιμετώπιση του θέματος σε δύο άξονες, ένα βραχυπρόθεσμο και μικρών αντιστάσεων** (μια δέσμη άμεσων και ρεαλιστικών μέτρων) **και ένα μακροπρόθεσμο** (που θα απαιτήσει χρόνο λεπτομερούς επεξεργασίας για τον εκσυγχρονισμό του γενικότερου πολεοδομικού και χωροταξικού πλαισίου):

- Το βραχυπρόθεσμο επίπεδο περιλαμβάνει μία σειρά μέτρων άμεσης εφαρμογής, τα οποία παρουσιάζονται στο επόμενο κεφάλαιο 5.2.
- Το μακροπρόθεσμο επίπεδο αναφέρεται στην καθιέρωση ενός συστήματος σχεδιασμού της υπαίθρου, που συνεπάγεται την ανάπτυξη συλλογικών και οργανωμένων τρόπων πολεοδόμησης. Στο κεφάλαιο 5.3 περιγράφονται οι προϋποθέσεις και τα αναγκαία εργαλεία για την ανάπτυξη ενός τέτοιου συστήματος και συμπληρωματικά αξιολογούνται οι νομικές και θεσμικές του επιπτώσεις.

5.2. Βραχυπρόθεσμα μέτρα: κατάργηση διατάξεων καταστρατήγησης του νόμου και ταχύτερη επέκταση του χωροταξικού / πολεοδομικού σχεδιασμού

Τα βραχυπρόθεσμα μέτρα σκοπό έχουν τον άμεσο περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της ΕΣΔ και την ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου των πολεοδομικών αρχών στην προσπάθεια επιβολής του νόμου. Υπάρχουν σε δύο κατηγορίες: (Α) κατάργηση διατάξεων που διευκολύνουν την καταστρατήγηση και περιγραφή του νόμου και εκείνων που φανερά αντιστρατεύονται τους στόχους της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης, αλλά και θέσπιση νέων περιοριστικών διατάξεων, και (Β) ενίσχυση και αύξηση του ρυθμού παραγωγής και θέσπισης του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που προβλέπει το Σύνταγμα για τον υπαίθρο χώρο.

⁵⁰ Οικονόμου, Δ., Υπόμνημα για την ΕΣΔ, 28.09.2013.

Α) Ενδεικτικά αναφέρονται οι προτεινόμενες για κατάργηση υφιστάμενες διατάξεις καθώς και η θέσπιση νέων περιοριστικών, πράγμα που θα βελτιώσει σημαντικά τις συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιείται η οικιστική ανάπτυξη στις **εκτός σχεδίου περιοχές**, ιδιαίτερα στις **ευαίσθητες νησιωτικές και παράκτιες τουριστικές ζώνες, αλλά και σε περιαστικές ζώνες στις οποίες προβλέπεται η εκδήλωση δυναμικών εποικιστικών τάσεων**. Προτείνεται:

- (α) να συνυπολογίζονται οι υπόγειοι χώροι στην ωφέλιμη επιφάνεια που προκύπτει από το συντελεστή δόμησης –ενδεχομένως με παράλληλη οριακή αύξηση του ισχύοντος ΣΔ,
- (β) να καταργηθούν όλες οι παρεκκλίσεις αρτιότητας των οικοπέδων με καθιέρωση των τεσσάρων (4) στρεμμάτων ως κατώτατου ορίου,
- (γ) να καταργηθεί η ισχύς της οριζόντιας συνιδιοκτησίας στις εκτός σχεδίου περιοχές, με εξαίρεση επιλεγμένες περιοχές οικιστικής ανάπτυξης και οργανωμένες μορφές τουριστικής - παραθεριστικής ανάπτυξης, κάτι που είναι απόλυτα συνεπές με το νόμο που απαγόρευσε την κάθετη συνιδιοκτησία στις εκτός σχεδίου περιοχές⁵¹. Η κεντρική πολεοδομική αρχή είναι σε θέση, εφόσον υπάρξει πολιτική βούληση, να καταργήσει άμεσα, με σαφείς κατευθύνσεις και οδηγίες, την εφαρμογή της οριζόντιας συνιδιοκτησίας στις εκτός σχεδίου περιοχές αχρηστεύοντας την υποκριτική συμπαιγνία μεταξύ ιδιοκτητών, τοπικών πολεοδομικών αρχών, μελετητών, συμβολαιογράφων και υποθηκοφυλάκων χάρις στην οποία αυτή σήμερα ανθεί.
- (δ) να προσδιοριστούν και καταργηθούν οι φορολογικές και άλλες πρακτικές της διαφορικής μεταχείρισης και των οικονομικών αντικινήτρων που εφαρμόζονται εις βάρος των μεγαλύτερου κτηματικού μεγέθους ιδιοκτησιών καθώς και των συλλογικών και οργανωμένων οικιστικών αναπτύξεων.
- (ε) να θεσπιστεί μέγιστο επιτρεπόμενο εμβαδόν κατοικίας ανά οικόπεδο τα 120 μ²⁵².

Β) Η επιτάχυνση του προγράμματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού είναι βέβαιο ότι θα βελτιώσει τις συνθήκες εποικισμού του εξωαστικού χώρου περιορίζοντας με κατάλληλη επιλογή των προτεραιοτήτων, κρίσιμες περιοχές που αλλιώς θα αναπτυχθούν με το ισχύον καθεστώς της ΕΣΔ. Η κατάργηση ή θέσπιση των διατάξεων που προτείνονται στις ανωτέρω παραγράφους (α) έως (ε) θα καταστήσουν τα τοπικά χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια αποτελεσματικότερα. Είναι ασφαλώς δεδομένο ότι ένα εγκεκριμένο τοπικό σχέδιο αποτελεί για τους ιδιοκτήτες ακινήτων ισχυρότερο αντικίνητρο παραβίασης και αυθαιρεσιών από τη μη ύπαρξη σχεδίου –όσο και αν διατυπώνονται ισχυρισμοί για άνιση μεταχείριση ιδιοκτησιών εντός της ίδιας εδαφικής περιφέρειας.

Ως θετική εξέλιξη στην επίλυση των προβλημάτων σε κρίσιμες πολεοδομικά περιοχές κρίνεται η πρόβλεψη του άρθρου 31 του Ν.4178/2013 για την ολοκλήρωση ή/και αναθεώρηση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ όπου δηλώνονται αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις, σε διάστημα επτά ετών από την έναρξη ισχύος του νόμου (προθεσμία που μειώνεται στα πέντε έτη στις νησιωτικές περιοχές).

⁵¹ Βλέπε Ν.2052/1992 (άρθρο 6), οι διατάξεις του οποίου είναι ξεκάθαρες ως προς την πρόθεση του νομοθέτη: να καταστήσει παράνομη την κατασκευή αυτοτελών οικοδομημάτων/ κατοικιών επί ενιαίων γηπέδων εκτός σχεδίου. Δεν μπορούσε όμως ο νομοθέτης να υπερκεράσει σε πρόβλεψη το «δαιμόνιο του Έλληνα», το οποίο χρησιμοποιεί το θεσμό της οριζόντιας συνιδιοκτησίας για να περιγράψει το νόμο παρουσιάζοντας μια κοινή υπόγεια δεξαμενή ως στοιχειοθετούσα το κοινό στοιχείο διηρημένων οριζοντίων συνιδιοκτησιών επί ενιαίου οικοπέδου.

⁵² Από 200 μ² έως 400 μ² που ισχύει σήμερα.

5.3. Μακροπρόθεσμα μέτρα: ο συνολικός σχεδιασμός της υπαίθρου

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, απώτερος στόχος μιας ριζικής μεταρρύθμισης είναι η καθιέρωση ενός νέου συστήματος που θα αντικαταστήσει την ΕΣΔ, θα μεταβεί δηλαδή από το **καθεστώς της ad hoc αρρύθμιστης υπαίθρου**⁵³ σε **ένα σύστημα οργάνωσης και σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου**, όπου η δόμηση και η οικιστική ανάπτυξη θα εντάσσονται αρμονικά στις ιδιαιτερότητες και τον χαρακτήρα της κάθε χωρικής ενότητας⁵⁴. Είναι ευνόητο ότι η καθιέρωση του σχεδιασμού της οικιστικής ανάπτυξης συνεπάγεται και τη μεταφορά του κύριου βάρους από την ατομική στη συλλογική και οργανωμένη δόμηση.

Υπενθυμίζεται ότι με τον όρο **εξωαστικός χώρος** νοείται η υπαίθρος, συγκεκριμένα οι περιοχές που χαρακτηρίζονται ως αγροτικές, δασικές, ορεινοί όγκοι, υγρότοποι και εν γένει μη δομημένες ή με ασήμαντο ποσοστό διάσπαρτης δόμησης. Ο ανωτέρω ορισμός γίνεται ευκρινέστερος, καθώς και το μέγεθος του προβλήματος, με την παραπομπή σε διαχρονικά χαρτογραφικά στοιχεία που αποτυπώνουν την κάλυψη του εδάφους της Αττικής⁵⁵.

5.3.1. Ανάγκες και επιπτώσεις της συλλογικής οργανωμένης δόμησης

Η οικιστική ανάπτυξη με τη μορφή της συλλογικής πολεοδόμησης πρόκειται να έχει σημαντικές θετικές επιπτώσεις και συγχρόνως να παρουσιάσει σημαντικές δυσκολίες στην υλοποίησή της. Στα θετικά συγκαταλέγονται η οικονομία των φυσικών πόρων και της πολύτιμης (περιαστικής, τουριστικής ή άλλης χρήσεως) γης καθώς και η προστασία των ευαίσθητων περιβαλλοντικών συστημάτων. Η αειφορική μορφή οικιστικής ανάπτυξης δεν συμβιβάζεται με τη διάσπαρτη, ακόμα και χαμηλής πυκνότητας δόμηση που καλύπτει αδιακρίτως κάμπους, λόφους, βουνά και ρέματα σπέρνοντας κτίσματα συχνά ανοικονόμητου μεγέθους και εξεζητημένης αρχιτεκτονικής κάθε οκτώ ή τέσσερα ή δύο ή και λιγότερα (με τις παρεκκλίσεις) στρέμματα. Η αειφορική οικιστική ανάπτυξη απαιτεί πολεοδομικό σχεδιασμό που θα λαμβάνει υπ' όψιν όλους τους κρίσιμους προγραμματικούς και σχεδιαστικούς παράγοντες, όπως: το κλίμα, το περιβάλλον, την τοπογραφία, τα φυσικά χαρακτηριστικά, τα αναγκαία δίκτυα μεταφορών και υποδομής, τα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα της ζήτησης. Απαιτεί ποικιλία και ασυνέχεια στην κάλυψη του εδάφους με κτίσματα σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες της τοπογραφίας ή της χλωρίδας. Και –το δυσκολότερο– απαιτεί θύλακες οικιστικών συγκροτημάτων μέσα σε ελεύθερο φυσικό χώρο ή έστω θύλακες φυσικού χώρου μέσα σε ένα οικιστικό χώρο ή συγκρότημα. Η πραγματοποίηση του πρώτου ή του δεύτερου εξαρτάται από την οικονομία της συγκεκριμένης οικιστικής ανάπτυξης.

Επακόλουθο των παραπάνω απαιτήσεων της σχεδιασμένης πολεοδομικής μορφής είναι και το ενδεχόμενο –μάλλον η βεβαιότητα– **διαφορικής μεταχείρισης** ιδιοκτησιών που βρίσκονται μέσα στην ίδια πολεοδομική ενότητα. Σε άλλες περιοχές θα θεωρηθεί σκόπιμη μια πύκνωση της οικιστικής ανάπτυξης (όπως ενδεικτικά στην περίπτωση της Ανατολικής Αττικής, γύρω από τους βασικούς σταθμούς του προαστιακού σιδηροδρόμου και του Μετρό) ενώ αλλού θα προβλέπεται διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος ή καθιέρωση ήπιων χρήσεων, όπως π.χ. γεωργική δραστηριότητα, αποκλείοντας απολύτως ή επιτρέποντας χαμηλής έντασης (συντελεστή) δόμηση.

⁵³ Εσκεμμένα χρησιμοποιείται ο όρος «ύπαιθρος», προκειμένου να υπομνησθεί η σχετική μέριμνα στις χωροταξικές νομοθεσίες άλλων ευρωπαϊκών χωρών (Town and Country Planning Acts).

⁵⁴ Δεν είναι λογικό ο σημερινός χωροταξικός σχεδιασμός να θεωρεί βασικό πυλώνα την έννοια του ιδιαίτερου χαρακτήρα των περιοχών και η έννοια αυτή να παραμερίζεται όταν οι αποφάσεις προσγειώνονται στο πεζό και πρακτικό επίπεδο της οικιστικής ανάπτυξης.

⁵⁵ Βλ. Σχέδιο 3 στο κεφάλαιο 2.4.



Εικόνα 3: Οργανωμένη δόμηση και ασχεδίαστη ανάπτυξη στην περιοχή του Πόρτο Ράφτη
Πάνω: Φωτογραφική σύνθεση / Κάτω: Πραγματική κατάσταση

Επισημαίνεται πάντως ότι η οικονομική αποδοτικότητα των **αντισταθμιστικών μηχανισμών** δεν είναι δεδομένη καθώς εξαρτάται από διάφορους παράγοντες και κυρίως από το επίπεδο των τιμών γης, πραγματικών και προσδοκώμενων. Τουλάχιστον οι μηχανισμοί αυτοί διασφαλίζουν την εφαρμογή του σχεδίου με όρους δικαίου.

Οι αναφερόμενες στη συνέχεια δυσκολίες και ασάφειες στην εφαρμογή των αντισταθμιστικών μηχανισμών επιβεβαιώνει την επιλογή δύο επιπέδων προτάσεων: ένα βραχυπρόθεσμο άμεσης εφαρμογής και ένα μακροπρόθεσμο που απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση και μάλιστα πολυσχιδή.

Οι γνωστές μορφές αντισταθμιστικών μηχανισμών είναι η **μεταφορά συντελεστή δόμησης**, οι **οικοδομικοί συνεταιρισμοί**, η **λειτουργία των φορέων –ιδιωτικών ή δημόσιων– οργανωμένης οικιστικής ανάπτυξης**, ο **αστικός αναδασμός**, η **Τράπεζα Γης** και σε ακραίες περιπτώσεις η **απαλλοτρίωση**. Οι θεσμοί που θα επιλεγούν και γενικώς οι μορφές που θα πάρουν οι μηχανισμοί της αντισταθμιστικής πολιτικής είναι ποικίλες και εξαρτώνται από το αν τα αντισταθμιστικά τέλη και αποζημιώσεις είναι χρηματικά ή εις είδος (πολεοδομικά), από το αν οι θεσμοί είναι δοκιμασμένοι στην ελληνική πολεοδομική πρακτική ή όχι, από το αν ανατρέπουν περισσότερο ή λιγότερο την καθεστηκυία αντίληψη και πρακτική της λειτουργίας της κτηματαγοράς, λαμβανομένου υπ' όψιν του μεγάλου πλήθους των μικροϊδιοκτητών, αλλά και των λοιπών κατηγοριών των ιδιοκτητών και της ισχυρής θέσης της ιδιοκτησίας στο αξιολογικό σύστημα της ελληνικής κοινωνίας. Για τους παραπάνω λόγους απαιτείται να διερευνηθούν στα πλαίσια μιας μείζονος μεταρρύθμισης της πολεοδομικής πρακτικής στο επίπεδο του νομικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού της υπαίθρου, που θα συμπεριλάβει και τα θέματα σχέσης κράτους και έγγειας αστικής και περιαστικής ιδιοκτησίας, αλλά και των λοιπών συστημάτων (φορολογικό, δημοτικά τέλη κ.ά.).

Ορισμένοι από τους ως άνω θεσμούς δεν είναι γνωστοί ή επαρκώς δοκιμασμένοι. Για τον σχετικά πιο άγνωστο αστικό αναδασμό σημειώνεται ότι συντελείται σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος (παρ. 3 και 4) και προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της βάσει εγκεκριμένου σχεδίου, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής. Οι ελεύθερες εκτάσεις που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή εκποιούνται για να καλυφθούν οι δαπάνες της πολεοδομικής αναμόρφωσης. Ο αναδασμός διαφέρει από την αναγκαστική απαλλοτρίωση τόσο ως προς το είδος και τον τρόπο της αποζημίωσης, όσο και γιατί δεν στερεί την ιδιοκτησία χάριν τρίτου αλλά την αναδιαπλάθει χάριν του γενικού συμφέροντος. Η αξία της ακίνητης περιουσίας που αναδιανέμεται υπολογίζεται ολόκληρη σε ακίνητο.

Άλλοι θεσμοί έχουν απαξιωθεί όχι για λόγους ουσίας των ίδιων αλλά για τον τρόπο που τους διαχειρίστηκαν στη χώρα μας⁵⁶. Παραδείγματα:

- Οι **στεγαστικοί συνεταιρισμοί** σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες αποτελούν ένα χρησιμότερο εργαλείο οικιστικής ανάπτυξης, ενταγμένο σε μια δημόσια στρατηγική χάραξης των γενικών χωροταξικών, πολεοδομικών και στεγαστικών πολιτικών. Στη χώρα μας ο θεσμός του οικοδομικού συνεταιρισμού υποβιβάστηκε σε εργαλείο νομιμοφανούς καταπάτησης, ύποπτης συναλλαγής ή σκανδαλώδους δωρεάς δημοσίων εκτάσεων για ομάδες πληθυσμού που χαι-

⁵⁶ Οι θεσμοί μπορούν δικαίως να κριθούν ως αποτελεσματικοί ή μη για τις ελληνικές συνθήκες, αλλά πάντως είναι ηθικά ουδέτεροι. Η διαχείρισή τους είναι αυτή που τους χαρακτηρίζει στην κοινή γνώμη θετικά ή αρνητικά. Η λειτουργία τους υπέρ του κοινού οφέλους μπορεί να διασφαλιστεί με τη θέσπιση διαφανών κανόνων λειτουργίας, ισχυρών διαδικασιών δημόσιου σχεδιασμού και ελέγχου εφαρμογής των γενικών, στρατηγικών, πολεοδομικών κατευθύνσεων και βεβαίως με χρηστή διοίκηση.

ρουν της κρατικής πατρωνίας (βλέπε συνεταιρισμούς υπαλλήλων του Υπουργείου Γεωργίας με «ιδιοκτησία» δασικών εκτάσεων) ή αποτελούν ισχυρούς κρίκους του πελατειακού κράτους (βλέπε συνεταιρισμούς υπαλλήλων κρατικών τραπεζών κ.ά.).

- Το ίδιο ισχύει και για τον θεσμό της **ιδιωτικής οικιστικής ανάπτυξης με τη μορφή της οργανωμένης δόμησης**. Ο θεσμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης απαξιώθηκε ως επιδιώκων το κέρδος και άρα αντίθετος δήθεν με το κοινό συμφέρον, ενώ συγχρόνως οι πολεοδομικές αρχές υποτίθεται πως ελέγχουν την ιδιωτική οικιστική ανάπτυξη με το γνωστό αναποτελεσματικό τρόπο.
- Αντίστοιχα, απαξιώθηκε και ο θεσμός της **μεταφοράς ΣΔ**, ενός από τα πλέον χρήσιμα εργαλεία του πολεοδομικού σχεδιασμού στο εξωτερικό, ο οποίος αδρανοποιήθηκε πλήρως στη χώρα μας αφού κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του Ν.2300/1995 από το ΣτΕ.

Παρά ταύτα, τα τελευταία χρόνια επιχειρείται η επανενεργοποίηση ορισμένων από τους παραπάνω μηχανισμούς με νέα θεσμικά εργαλεία, όπως είναι οι ΠΕΡΠΟ του Ν.2508/97 (εργαλείο ιδιωτικής πολεοδόμησης) και η «Τράπεζα Γης» του Ν.4178/2013, που στοχεύει στη διασφάλιση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου σε περιοχές με ένταση αυθαίρετης δόμησης μέσω της διαχείρισης και εκμετάλλευσης των δικαιωμάτων δόμησης και των αξιών που δημιουργεί το κράτος ως απόρροια των χωροταξικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων. Για το σκοπό αυτό, προβλέπεται να ορίζονται πηγές προ-σφοράς ΣΔ και να καθορίζονται ακίνητα υποδοχής και ζώνες συγκέντρωσης δικαιωμάτων δόμησης στην εδαφική περιφέρεια Δήμων όπου έχει καταγραφεί σημαντικός αριθμός αυθαιρεσιών⁵⁷. Ο μηχανισμός των ΠΕΡΠΟ χρησιμοποιείται ήδη ευρέως από τα εγκεκριμένα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97, ενώ η Τράπεζα Γης δεν μπορεί να κριθεί, καθώς δεν έχει ακόμη λειτουργήσει.

5.3.2. Το ζήτημα των αποζημιώσεων και η συνταγματική διάσταση

Είναι φανερό ότι η θέσπιση συστήματος σχεδιασμού της υπαίθρου (σήμερα «εκτός σχεδίου» χώρου) συνεπάγεται καθιέρωση μεθόδων και διαδικασιών εντελώς πρωτότυπων σε σχέση με τη συνήθη πρακτική της οικοδόμησης και πολεοδόμησης και τη συναφή νοοτροπία της κοινωνικής ομάδας των εμπλεκομένων με την ΕΣΔ. Ως εκ τούτου θα απαιτηθεί σοβαρή περαιτέρω διεπιστημονική μελέτη, με την οποία θα εξετασθεί κατά πόσον οι προτεινόμενοι περιορισμοί θίγουν ή όχι τον **πυρήνα των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας της γης** ή κατά πόσον μπαίνουν θέματα συνταγματικότητας, τα οποία πρέπει να επιλυθούν. Καλώς ή κακώς **δεν υπάρχει στο Σύνταγμα ρητή διάταξη ότι η δυνατότητα δόμησης δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της ιδιοκτησίας παρά μόνο όταν και όπως ο νόμος ορίζει**. Τέτοια διάταξη υπάρχει μόνο για ιδιοκτησίες που βρίσκονται σε αρχαιολογικές ή δασικές περιοχές. Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), προορισμός των οικοπέδων (των ιδιοκτησιών που είναι ενταγμένες στο Σχέδιο) είναι η οικοδομική εκμετάλλευση, ενώ προορισμός των αγροτικών εκτάσεων ή γηπέδων (των ιδιοκτησιών που δεν είναι ενταγμένες στο Σχέδιο) είναι η αγροτική χρήση και κατ' εξαίρεση η δόμηση.

Για την οικονομία του κειμένου της μελέτης αναλυτικότερη έκθεση του θέματος καταχωρήθηκε στο κεφάλαιο 5.5 παρακάτω.

5.3.3. Περιεχόμενο του προτεινόμενου συστήματος σχεδιασμού

Το περιεχόμενο των δράσεων και διαδικασιών που απαιτούνται στο προτεινόμενο σύστημα σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου καθορίζεται από δύο βασικά ζητούμενα/ στόχους: αφενός ρεαλιστικούς ελέγχους και περιορισμούς της δόμησης και αφετέρου κίνητρα και αντικίνητρα που θα μειώ-

⁵⁷ Έχει ίσως σημασία ότι η διαδικασία προβλέπεται να λειτουργήσει ηλεκτρονικά, γεγονός που πιθανώς να λειτουργήσει αποτρεπτικά σε φαινόμενα λαθροχειριών.

σουν δραστικά τις δυσμενείς επιπτώσεις που σήμερα διαπιστώνονται στην ΕΣΔ. Συνοπτικά θα περιληφθούν οι ακόλουθες δράσεις:

1. Καθορισμός ζωνών προστασίας όπου η εκτός σχεδίου δόμηση δεν θα επιτρέπεται παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις (π.χ. αγροτική κατοικία σε εκμετάλλευση) και υπό ειδικές προϋποθέσεις.
2. Επιβολή ειδικών περιορισμών σε ευαίσθητες περιοχές (ειδικές ζώνες του αναγλύφου μιας περιοχής, κορυφογραμμές, μεγάλες κλίσεις, ζώνες με κίνδυνο διάβρωσης, δυσπρόσιτα σημεία που απαιτούν υπερβολικές διανοίξεις δρόμων και μήκος δικτύων κλπ.).
3. Επιλεκτική χωροθέτηση, σε εκτός σχεδίου περιοχές, περιαστικών ή παραθεριστικών ή τουριστικών ζωνών με ιδιαίτερα υψηλή ζήτηση, στις οποίες θα ισχύουν ειδικές προγραμματικές/ σχεδιαστικές προδιαγραφές προκειμένου να τεθούν οι βάσεις μιας σωστής χωρικής οργάνωσης.
4. Θέσπιση κινήτρων για τη συμπύκνωση ορισμένων τμημάτων της ζώνης σε συνδυασμό με αντικίνητρα για τον περιορισμό της περιβάλλουσας αραιής διάσπαρτης δόμησης και γενικώς εφαρμογή αντισταθμιστικών μηχανισμών έναντι των επιβαλλόμενων διαφοροποιημένων όρων δόμησης.
5. Ειδικά για τις περιαστικές περιοχές, ενθάρρυνση και κατάλληλος σχεδιασμός των δικτύων μαζικών μεταφορών, τόσο των οδικών όσο και των σταθερής τροχιάς, ώστε να εναρμονίζονται προγραμματικά με τις προβλεπόμενες τάσεις οικιστικής ανάπτυξης.
6. Υιοθέτηση ειδικών σχεδιαστικών εργαλείων και συγκεκριμένα (α) ενός Ειδικού Χωροταξικού Σχεδίου το οποίο θα αιτιολογεί και οριοθετεί την προς σχεδιασμό ζώνη και θα αποτελεί το πλαίσιο (β) ενός Σχεδίου Πολεοδομικής Οργάνωσης Εξωαστικού Χώρου, το οποίο θα καθορίζει τα στρατηγικά πολεοδομικά χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης εκτός σχεδίου περιοχής στα οποία θα περιλαμβάνεται οπωσδήποτε η χάραξη του βασικού οδικού δικτύου πρόσβασης της ζώνης και σύνδεσης με τη γύρω περιοχή⁵⁸.

Στο επόμενο κεφάλαιο ακολουθεί μια πιο διεξοδική ανάλυση των λόγων που επιβάλλουν τη θέσπιση των σχεδιαστικών εργαλείων της παραγράφου 6 καθώς και οι προτάσεις σχετικά με τους φορείς και τις διαδικασίες σύνταξης των σχεδίων αυτών.

5.3.4. Περιγραφή των προτεινόμενων εργαλείων σχεδιασμού

Από τα προηγούμενα, αλλά και από σωρεία σχετικών μελετών, τεκμηριώνεται η ανάγκη εξασφάλισης ριζικά βελτιωμένων όρων τόσο της παραγωγής όσο και της εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων, πράγμα που συνεπάγεται αυτομάτως και την αποσαφήνιση της λειτουργικής σχέσης μεταξύ πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων. Τούτο επιβάλλει τον εκσυγχρονισμό του νομικού και θεσμικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού, με τη συμπλήρωση **εργαλείων σχεδιασμού ειδικά για τις κρίσιμες εκτός σχεδίου περιοχές**. Είναι αναγκαίο να υπάρξει η δυνατότητα σύνταξης **ειδικών χωροταξικών σχεδίων με περισσότερο ρεαλιστική προσαρμογή στη δυναμική των μελλοντικών εξελίξεων, με πλήρεις υποχρεώσεις ως προς την τεκμηρίωση και τις διαδικασίες** (ανάλογα π.χ. με τα ΠΕΡΠΟ). Ανάλογη ανάγκη υπάρχει και για **ειδικές μελέτες χωρικών ενοτήτων** με ιδιαίτερο χαρακτήρα ή προβλήματα.

Τα δύο προτεινόμενα για θέσπιση ειδικά σχέδια, τα **Ειδικά Χωροταξικά Σχέδια Εξωαστικού Χώρου (ΕΧΣΕΧ)** και τα **Σχέδια Πολεοδομικής Οργάνωσης Εξωαστικού Χώρου (ΣΠΟΕΧ)** έχουν τους ακόλουθους στόχους και περιεχόμενο και συντάσσονται στις παρακάτω περιπτώσεις:

⁵⁸ Κατ' ουσία, ακόμη και τα τέσσερα στρέμματα (αν τηρούνται) αποτελούν, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, απλώς ένα μεγάλο **προαστιακό** οικόπεδο. Συνεπώς, είναι παράλογο να μη γίνεται πλήρης πολεοδομικός σχεδιασμός όταν γίνεται δόμηση με αυτά τα μεγέθη πολύ περισσότερο μάλιστα όταν υπάρχουν πολλές παρεκκλίσεις –νόμιμες και μη– από το όριο των τεσσάρων στρεμμάτων.

A. Ειδικά Χωροταξικά Σχέδια Εξωαστικού Χώρου (χωροταξικός σχεδιασμός)

Τα ΕΧΣΕΧ εκπονούνται:

- (α) Σε περίπτωση πρότασης, από ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα, για διακεκριμένο έργο ή ανάπτυξη σημαντικής κλίμακας που προβλέπεται να επηρεάσει την ευρύτερη περιοχή (π.χ. δημόσιο στεγαστικό/κοινωνικό πρόγραμμα, μεταφορά οικισμού, οικιστικό πρόγραμμα για ειδικές κατηγορίες οικιστών ή πρόγραμμα ιδιωτικών επενδύσεων για παραθεριστική κατοικία ή άλλη χρήση, όπως βιομηχανική, τουριστική, περίθαλψης, εκπαίδευσης, αναψυχής κλπ.).
- (β) Σε περίπτωση που μια δημόσια αρχή ή ένας ΟΤΑ οποιουδήποτε βαθμού τεκμηριώνει την ανάγκη σχεδιασμού κρίσιμων εξωαστικών περιοχών (εκτός σχεδίου) στις οποίες εκδηλώνονται ή προβλέπεται να εκδηλωθούν δυναμικές τάσεις οικιστικής ανάπτυξης.

Ειδικότερα για την **ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων σε εκτός σχεδίου περιοχές** η σύνταξη των ΕΧΣΕΧ διακρίνει τρεις περιπτώσεις:

1. Στην πρώτη περίπτωση, των μεγάλων επενδύσεων, επιβάλλεται να προηγείται της έγκρισης μια ταχύρρυθμη χωροταξική μελέτη της αμέσως ευρύτερης περιοχής, η οποία –σε στρατηγικό επίπεδο και με στόχο την αειφορία– θα προτείνει μέτρα που να διασφαλίζουν την αρμονική (βέλτιστη) σχέση μεταξύ της επένδυσης και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της ευρύτερης περιοχής. Εφόσον η μελέτη αυτή δεν προϋπάρχει ως ήδη εγκεκριμένο δημόσιο χωροταξικό πλαίσιο, θα δύναται εναλλακτικά να καταρτίζεται, με πρωτοβουλία του φορέα ανάπτυξης, μέσα σε δεδομένα χρονικά πλαίσια και με προδιαγραφές της δημόσιας αρχής που συντάσσονται επίσης σε δεδομένα χρονικά πλαίσια.
2. Στη δεύτερη περίπτωση, που είναι και η πολυπληθέστερη, η μακροχρόνια απάντηση έγκειται στην επιτάχυνση της κάλυψης του συνόλου των περιαστικών και τουριστικών - παραθεριστικών περιοχών με χωροταξικά σχέδια (βλ. country planning) που θα ορίζουν ζώνες χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων. Ο χωροταξικός σχεδιασμός εννοείται πως θα ακολουθήσει μια σειρά προτεραιότητας με κριτήριο το μέγεθος του ενδιαφέροντος της κτηματαγοράς και της ζήτησης. Μια εναλλακτική διέξοδος/ δυνατότητα (για να αποφευχθούν και πιθανές αστοχίες και κυρίως καθυστερήσεις του χωροταξικού σχεδιασμού) θα ήταν η συνένωση περισσότερων γειτονικών ιδιοκτητών ενδιαφερομένων για τουριστική ανάπτυξη, η σύνταξη με δική τους πρωτοβουλία του χωροταξικού σχεδίου της περιοχής και η υποβολή του για έγκριση στη δημόσια ή δημοτική αρχή.
3. Στην τρίτη περίπτωση (τουριστικές κατοικίες για ενοικίαση) είναι λογικό να ισχύσει ό,τι και για την ανάπτυξη συγκροτημάτων Α' ή Β' κατοικίας –χωρίς καμιά εξαίρεση.

B. Σχέδια Πολεοδομικής Οργάνωσης Εξωαστικού Χώρου (πολεοδομικός σχεδιασμός)

Τα ΣΠΟΕΧ καταρτίζονται στα πλαίσια των ΕΧΣΕΧ και καθορίζουν τα στρατηγικά πολεοδομικά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων εκτός σχεδίου περιοχών. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν:

- Τη χάραξη των βασικών δικτύων υποδομής,
- Τον κατάλληλο σχεδιασμό των οδικών μεταφορικών δικτύων (αλλά και σταθερής τροχιάς, εφόσον πρόκειται για περιαστικές μητροπολιτικές περιοχές), ώστε να εναρμονίζονται προγραμματικά με τις προβλεπόμενες τάσεις οικιστικής ανάπτυξης και να οδηγούν σε ορθολογικότερη σχέση χρήσης Ι.Χ. και μέσων μαζικής μεταφοράς για τις καθημερινές μετακινήσεις,
- Τις χρήσεις γης της περιοχής,

- Τους διαφοροποιημένους όρους δόμησης, οι οποίοι είναι δυνατόν να προβλέπουν θύλακες «συμπαγούς προαστιακής δόμησης», περιοχές πολύ αραιής δόμησης (με υιοθέτηση μεγάλων αρτιοτήτων), περιοχές αυξημένης προστασίας με απαγόρευση δόμησης (εκτός ειδικών περιπτώσεων, όπως π.χ. αγροτικής κατοικίας σε εκμετάλλευση) και περιοχές απόλυτης προστασίας με πλήρη απαγόρευση κάθε δόμησης ή επέμβασης (αρχαιολογικοί χώροι, ορεινοί όγκοι κλπ.),
- Ενδεχομένως την αναθεώρηση των ορίων της περιοχής ύστερα από εξειδικευμένη έρευνα και τεκμηρίωση,
- Ενδεχομένως τη θέσπιση κινήτρων για την ενίσχυση της σχετικής αστικής πύκνωσης σε χωροθετημένους θύλακες και αντικινήτρων για τον ριζικό περιορισμό της περιβάλλουσας διάσπαρτης δόμησης,
- Ενδεχομένως αντισταθμιστικά μέτρα αποζημίωσης θιγομένων ιδιοκτησιών.

Στα Σχέδια Πολεοδομικής Οργάνωσης του Εξωαστικού Χώρου τεκμηριώνονται επιστημονικά οι τάσεις οικιστικής ανάπτυξης καθώς και οι αντίστοιχες ανάγκες σε οικιστική γη, ενώ η μελέτη των περιοχών που θα προσδιοριστούν προς πολεοδόμηση μπορεί να γίνεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Ν.2508/97. Κατά το μεταβατικό στάδιο μέχρι την πολεοδόμηση των σχετικών ζωνών θα πρέπει να καταργούνται όλες οι ευνοϊκές παρεκκλίσεις της εκτός σχεδίου δόμησης ή και να επιβάλλεται αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών.

5.4. Προκύπτουσες βελτιώσεις σε σχέση με το υφιστάμενο σύστημα σχεδιασμού

Με αυτόν τον τρόπο αντιμετωπίζονται τα πάγια προβλήματα αφενός της αδυναμίας δράσης λόγω έλλειψης κάποιου γενικού χωροταξικού σχεδίου και αφετέρου της πλήρους δυσκαμψίας μετά την ολοκλήρωση ενός σχεδίου⁵⁹. Επιπλέον λύνεται τουλάχιστον μερικώς και το πρόβλημα της έλλειψης ενός **αποτελεσματικού σχεδίου ενδιάμεσου χωροταξικού επιπέδου** (ευρύτερου από το πεδίο αναφοράς του πολεοδομικού σχεδιασμού, αλλά πιο ευέλικτου και ανεξάρτητου από τα διοικητικά όρια των ΟΤΑ σε σχέση με τα ΓΠΣ) **κατάλληλου να ελέγξει την οικιστική ανάπτυξη και τις χρήσεις γης** σε ευρύτερες αστικές περιφέρειες ή σε τουριστικές - παραθεριστικές περιοχές ή σε χωρικές ενότητες με ιδιαίτερα φυσικά χαρακτηριστικά (υδρολογικές λεκάνες, ορεινούς όγκους, νησιά) **που δέχονται αναπτυξιακές πιέσεις ή, τέλος, σε περιοχές των οποίων η ανάπτυξη θα ήταν επιθυμητή από τη σκοπιά του ευρύτερου δημόσιου συμφέροντος.**

Η τελευταία περίπτωση αξίζει ένα σχόλιο, δεδομένου ότι έχει διαγραφεί εντελώς από το ρεπερτόριο των πολεοδομικών επιλογών. Όταν το δημόσιο πολεοδομικό σύστημα έχει επικεντρωθεί στην εκ των υστέρων «τακτοποίηση» των τετελεσμένων κτιριακών ή οικιστικών έργων που κατασκευάζει σύμφωνα με τους κανόνες της η κτηματαγορά, επόμενο είναι να εγκαταλείψει εντελώς τον πρωτοβουλιακό και θετικό του ρόλο στη χάραξη των στρατηγικών κατευθύνσεων της οικιστικής ανάπτυξης (υπό την προϋπόθεση ότι αυτές επιλέγονται με γνώμονα το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον), δημιουργώντας το κατάλληλο πλαίσιο για τη διοχέτευση της επιχειρηματικής οικιστικής δραστηριότητας. Πολλά παρόμοια επιτυχημένα παραδείγματα έχει να επιδείξει η σύγχρονη πολεοδομική ιστορία, στην Ευρώπη και στις ΗΠΑ⁶⁰.

⁵⁹ Τέτοια προβλήματα αντιμετωπίζονται και από κοινωνικά προγράμματα ή φορείς οργανωμένης ανάπτυξης οικισμών όπως άλλοτε η ΔΕΠΟΣ ή προγράμματα που επιβλέπονται από αρμόδιες διευθύνσεις υπουργείων που έχουν αρμοδιότητα σε εποικιστική πολιτική (μεταφορές οικισμών κλπ.)

⁶⁰ Ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της μοντέρνας πολεοδομίας είναι η παραδειγματικά οργανωμένη και σχεδιασμένη επέκταση της Στοκχόλμης, έργο κυρίως του πρώτου μισού του 20ου αιώνα. Πραγματοποιήθηκε με πρωτοβουλία του Δήμου της πόλης που είχε τον πλήρη έλεγχο του σχεδιασμού και της υλοποίησής του. Οι πολεοδομικές αρχές προνόησαν και αγόρασαν έγκαιρα κατάλληλες εκτάσεις στις οποίες χωροθετήθηκαν και αναπτύχθηκαν οι

Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, δηλαδή μέσα σε στρατηγικά καθορισμένες ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές, οι πολεοδομικές αρχές θα μπορούσαν να επιτρέπουν τη συμβίωση της ΕΣΔ με το νέο σύστημα σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου –για το μεσοδιάστημα μέχρι την ολοκληρωτική κατάργησή της– έτσι ώστε να είναι μειωμένες οι βέβαιες αντιδράσεις στην καθολική και πλήρη απαγόρευση⁶¹. Η πλήρους πολεοδομική μεταρρύθμιση θα προκύψει όχι με νομικούς περιορισμούς –που έχει αποδειχθεί ιστορικά ότι η αγορά γνωρίζει πώς να τους «περιγράψει» και να τους εξουδετερώνει– αλλά με τη δημιουργία μιας νέας αγοράς που θα προσφέρει αντικειμενικά πλεονεκτήματα για τους χρήστες της από άποψη βελτιωμένων συνθηκών οίκησης. **Πρέπει να γίνει κατανοητό ότι αυτό είναι καθαρά θέμα πολιτικής βούλησης: μέχρι σήμερα, όπως αναπτύχθηκε στο κεφάλαιο 4.2.1, οι πολεοδομικές αρχές θεσπίζουν μέτρα που αποτελούν αντικίνητρα στην οργανωμένη και σχεδιασμένη ανάπτυξη. Αν υπάρχει πραγματική πρόθεση άσκησης αειφορικής χωροταξικής και πολεοδομικής ανάπτυξης, οι αρχές δεν έχουν παρά να θεσπίσουν κίνητρα υπέρ της οργανωμένης σχεδιασμένης ανάπτυξης και αντικίνητρα κατά της διάσπαρτης και αρρυθμιστής δόμησης.**

Άλλωστε η νέα αυτή οικιστική αγορά θα έχει και οικονομικά πλεονεκτήματα, εφόσον μετρηθούν και χρεωθούν σωστά τα εξωτερικά κόστη της ΕΣΔ με τη σημερινή της μορφή, τα οποία δεν πληρώνει ούτε ο παραγωγός της ούτε ο καταναλωτής της, αλλά με τα οποία φορτώνεται το κοινωνικό σύνολο: δαπανηρή τεχνική υποδομή, υπερκατανάλωση φυσικών πόρων, υποβάθμιση και απαξίωση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος –περιαστικού, τουριστικού, ιστορικού.

5.5. Ανακεφαλαίωση και αξιολόγηση των μέτρων από τη σκοπιά του ορθολογισμού

Θεωρήθηκε σκόπιμο η ανακεφαλαίωση ορισμένων κύριων στοιχείων της πρότασης (όπως περιγράφηκε στα προηγούμενα κεφάλαια 5.1 έως 5.4) να συνοδεύεται από μια συνοπτική αιτιολόγηση των κύριων επιλογών (επί μέρους στοιχείων/ θεμάτων) της πρότασης, που επιτρέπει τη διαβάθμισή τους από την άποψη του ορθολογισμού. Είναι μια ενέργεια της οποίας η χρησιμότητα θα μετρήσει περισσότερο εφόσον –και όποτε– υπάρξει συνέχεια στο εγχείρημα.

Ο επιθετικός προσδιορισμός «ορθολογική» που περιλαμβάνεται στον τίτλο της μελέτης υπονοεί την ανάγκη η πρόταση της αναθεώρησης να διακρίνεται από ρεαλισμό, ασφαλώς σε αναγνώριση της πολυπλοκότητας του θέματος της ΕΣΔ, των δυσκολιών στο συμβιβασμό αντιτιθέμενων συμφερόντων που περικλείει και των παγίδων που κρύβει κάθε θεωρητικά άρτια αλλά ανεφάρμοστη με πολιτικά και κοινωνικά κριτήρια λύση. Ο έλεγχος της ορθολογικότητας γίνεται ως προς το βαθμό «ασφάλειας ή βεβαιότητας» την οποία εγγυάται κάθε εναλλακτική απάντηση και επιλογή που έγινε στα βασικά θέματα της πρότασης.

Τα μέτρα που απαρτίζουν την πρόταση δεν βρίσκονται, για αντικειμενικούς λόγους, όλα στο ίδιο επίπεδο αμεσότητας και εφικτότητας. Στο ένα άκρο της κλίμακας καταχωρούνται οι απαντήσεις για τις οποίες υπάρχει αυξημένη βεβαιότητα ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής ή/και την κοινωνική αποδοχή ή/και την αποτελεσματικότητα. Στο άλλο άκρο εντάσσονται οι απαντήσεις σε θέματα που

γνωστές πόλεις - δορυφόροι της Στοκχόλμης (ή τμήματα της πόλης – town sections) εξυπηρετούμενες από πλήρες φάσμα κοινωφελών και κοινόχρηστων εγκαταστάσεων και λειτουργιών. Δέχθηκαν σημαντικό πληθυσμό που στεγάστηκε σε συγκροτήματα κατοικιών πραγματοποιημένα τόσο από την ιδιωτική αγορά όσο και από τους φορείς της ακμάζουσας κοινωνικής κατοικίας. Το σύνολο των πόλεων (πιο γνωστές είναι οι Vällingby- Hässelby- Blackeberg και Farsta) εξυπηρετείται από το Μητροπολιτικό σιδηροδρομικό δίκτυο (Rapid Transit) το οποίο χαραχτηκε, σχεδιάστηκε και πραγματοποιήθηκε επίσης από το Δήμο.

⁶¹ Αν και έχει διατυπωθεί και η αντίθετη άποψη, δηλαδή ότι κάτι τέτοιο θα προκαλούσε άλλες αντιδράσεις, εδραζόμενες στο εγχείρημα της άνισης μεταχείρισης.

από εμπειρία κρίνονται δυσχερή καθώς απαιτούν σπάνιες ιδιότητες και ποιότητες: θάρρος και πολιτικές πρωτοβουλίες ή/και τεχνογνωσία επεξεργασίας και εφαρμογής νέων, πρωτότυπων για τα δεδομένα μας, θεσμών ή/και τελεσίδικες ερμηνείες της ασάφειας, ακόμη και της αντίφασης, που εμφανίζει η νομολογία στα σοβαρά ζητήματα δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και αποζημιώσεων που γεννώνται με την επιβολή περιοριστικών κανονιστικών διατάξεων.

Βραχυπρόθεσμα και Μακροπρόθεσμα μέτρα [κεφάλαια 5.2 και 5.3]

Η κατάργηση του υφιστάμενου καθεστώτος της ΕΣΔ αποτελεί απώτερο στόχο, αλλά η μεταρρύθμιση που αυτό συνεπάγεται απαιτεί την προηγούμενη επίλυση σημαντικών εξειδικευμένων ζητημάτων που απαιτούν χρόνο. Επειδή η λήψη μέτρων περιορισμού της ΕΣΔ είναι επιτακτική, η πρόταξη μιας σειράς βραχυπρόθεσμων μέτρων κρίνεται αναγκαία και τα σχετικά προτεινόμενα μέτρα εφικτά και άμεσης εφαρμογής. Τα μέτρα αφορούν (α) την κατάργηση όσων διατάξεων διευκολύνουν την καταστράτηγηση και περιγραφή του νόμου και όσων φανερά αντιστρατεύονται τους στόχους της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης, καθώς και τη θέσπιση νέων περιορισμών, και (β) την ενίσχυση και αύξηση του ρυθμού παραγωγής και θέσπισης του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που προβλέπει το Σύνταγμα για τον υπαίθρο χώρο.

Τα προτεινόμενα μακροπρόθεσμα μέτρα που συνιστούν ριζική μεταρρύθμιση αφορούν τη μετάβαση από το καθεστώς της **ad hoc αρρύθμισης υπαίθρου σε ένα σύστημα οργάνωσης και σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου**, που συνεπάγεται και μεταφορά του κύριου βάρους από την ατομική στη συλλογική και οργανωμένη δόμηση. Έτσι διασφαλίζεται μεν η αειφορική μορφή οικιστικής ανάπτυξης προς όφελος του γενικότερου συμφέροντος, αλλά προκαλούνται αντιδράσεις των ιδιοκτητών από την κατ' ανάγκην επιβολή διαφοροποιημένων κανόνων χρήσης και έντασης αξιοποίησης οικοπέδων που βρίσκονται μέσα στην ίδια την υπό σχεδιασμό περιοχή. Ως εκ τούτου απαιτείται η υιοθέτηση αντισταθμιστικών μηχανισμών που θα αποκαταστήσουν τις ανισότητες από την επιβολή των μέτρων που θεσπίζει το σχέδιο. Με δεδομένο ότι τέτοιοι θεσμοί, που ανατρέπουν καθιερωμένες αντιλήψεις σχετικά με τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας στη δόμηση, παραμένουν προς το παρόν ασαφείς και απαιτείται να διερευνηθούν από πολλές σκοπιές, αιτιολογείται ο χαρακτηρισμός των σχετικών προτάσεων ως μακροπρόθεσμης προοπτικής.

Οριζόντια και Τοπικά μέτρα

Δίστανται οι απόψεις ως προς την αποτελεσματικότητα εκείνων των μέτρων που θεσπίζονται για να ισχύσουν σε όλη την επικράτεια (οριζόντιων) συγκριτικά με αυτά που απορρέουν από τον επιμέρους σχεδιασμό περιοχών (τοπικών), σχεδιασμό εντασσόμενο σε ένα πρόγραμμα βαθμιαίας κάλυψης του συνόλου του χώρου και ιεράρχησης προτεραιοτήτων. Το επιχείρημα υπέρ των οριζοντίων μέτρων είναι ότι δεν προσκρούουν στην αρχή της ίσης μεταχείρισης των ιδιοκτησιών που προβάλλεται από τα τοπικά συμφέροντα – συνοδευόμενη από πιέσεις ικανές συχνά να ματαιώσουν ή να «ευνουχίσουν» τα περιοριστικά μέτρα. Η παρούσα μελέτη αντίθετα προβάλλει την ανάγκη της ταχύρρυθμης επέκτασης του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού υποστηρίζοντας ότι, εφόσον θεσπιστεί ένα τοπικό σχέδιο, αυτό αποτελεί σοβαρό παράγοντα αποτροπής της αυθαίρετης δόμησης. Προς την άποψη της μεγάλης θετικής επιρροής του σχεδιασμού στον περιορισμό της ΕΣΔ συγκλίνουν και εκφρασμένες απόψεις έγκυρων νομικών.

Η διαδικασία αυτή των τοπικών σχεδίων εξ ορισμού εντάσσεται σε πρόγραμμα, εξελίσσεται σταδιακά και υπάγεται κατ' ανάγκην στα μακροπρόθεσμα μέτρα δεδομένου του απαιτούμενου χρόνου προετοιμασίας των νέων σχεδιαστικών εργαλείων.

Δικαιώματα και αποζημίωση της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας

Υπάρχουν ορισμένα θέματα της ΕΣΔ στα οποία οι νομικές απόψεις παρουσιάζουν κάποιες αποκλίσεις ή ασάφειες. Αυτά είναι: ο προορισμός της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας, τα δικαιώματά της και η αποζημίωσή της σε περίπτωση επιβολής περιοριστικών ρυθμίσεων.

Λόγω της μεγάλης επιρροής των σχετικών επιλογών στο ρεαλισμό της ζητούμενης αναθεώρησης, η καταγραφή των απόψεων στα ως άνω θέματα γίνεται στη συνέχεια με τη μέγιστη δυνατή αναφορά σε συγκεκριμένες απόψεις επώνυμων ειδικών, όπου αυτό είναι δυνατόν και όσο το επιτρέπει η οικονομία του κειμένου (οι περισσότερες αναφορές παραπέμπουν στην Ημερίδα «Εκτός Σχεδίου Δόμηση, Δικαίωμα Ιδιοκτησίας και Αποζημίωση», 12.03.2009, εκτός κι αν άλλως διευκρινίζεται).

- «Πριν από το Σύνταγμα του 1975, υπήρχε η διάκριση μεταξύ περιοχών «εντός» και «εκτός σχεδίου». [...] Το Συμβούλιο της Επικρατείας, είχε συναγάγει ότι τουλάχιστον στις εντός σχεδίου περιοχές, προορισμός των ακινήτων είναι η οικοδόμηση. [...] Το Σύνταγμα του 1975 προβλέπει σαφέστατα τον Χωροταξικό και Πολεοδομικό σχεδιασμό. [...] Δέχεται δηλαδή πλέον, ότι υπάρχει μία συνταγματική κατοχύρωση των πόλεων και των οικιστικών περιοχών. [...] Υπάρχει επομένως, εκ του Συντάγματος, διάκριση του προορισμού των ακινήτων που περιλαμβάνονται σε πόλεις και εν γένει οικιστικές περιοχές και των εκτός σχεδίου ακινήτων, **τα οποία δεν φαίνεται να έχουν κατά το Σύνταγμα τον προορισμό αυτό**»⁶².
- «Το ΣτΕ έχει αποφανθεί με την Ολομέλειά του από το 1993, ότι η Εκτός Σχεδίου ιδιοκτησία, έχει ως βασικό προορισμό την κτηνοτροφία, τη γεωργία και όχι την οικοδομική ανάπτυξη»⁶³.
- «Το ΣτΕ, ενώ αποφαινεται ότι στα εκτός σχεδίου ακίνητα, η ιδιοκτησία ως δικαίωμα, περιλαμβάνει το φάσμα των δυνατών χρήσεών της, στην εκτίμηση όμως της οικονομικής επίπτωσης του περιορισμού σε βάρος της, αγνοεί τις άλλες δυνατές νόμιμες χρήσεις και τις αξίες τους, δογματίζοντας αμαχητί, ότι **δεν υπάρχει στέρηση, αφού διατηρείται η εκμετάλλευσή τους κατά τον πρωτογενή προορισμό τους. Λογικό επακόλουθο της παραπάνω σκέψης, της μη στέρησης της ιδιοκτησίας, είναι ότι δεν δημιουργείται υποχρέωση αποζημίωσης. Η ενδεχόμενη αποζημίωση της ιδιοκτησίας στα εκτός σχεδίου ακίνητα θα πρέπει να ορίζεται κατά την αξία της πρωτογενούς εκμετάλλευσής της γης.** Έτσι με αμάχητο τεκμήριο, εκμηδενίζεται η πραγματική αξία της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας»⁶⁴.
- «Με τον Άρειο Πάγο να δέχεται ότι η αποζημίωση πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα απόκτησης ισάξιου πράγματος και σε εκτός σχεδίου ακίνητα, και αντιθέτως το Συμβούλιο της Επικρατείας να συνδέει την εκτίμηση της προσβολής και το μέγεθος της αποζημίωσης, με τον κατά τη φύση πρωτογενή προορισμό του ακινήτου, θεωρώντας με αμάχητο τεκμήριο, ότι όλα τα εκτός σχεδίου ακίνητα είναι προορισμένα μόνο για γεωργική, κτηνοτροφική δασοπονική εκμετάλλευση και αναψυχή, δημιουργείται ρήγμα δικαίου, ανασφάλεια δικαίου»⁶⁵.
- Με την αποζημίωση [...] αποκαθίσταται η ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών. Δεδομένου όμως ότι η αρχή της ισότητας δεν μπορεί να καταλήγει σε απολύτως αυστηρά αποτελέσματα, δεχόμαστε ότι συνδέεται με κάποιο βαθμό ανεκτικότητας εκ μέρους των πολιτών, ο

⁶² Ρόζος, Νικόλαος.

⁶³ Θεοφιλοπούλου, Αγγελική.

⁶⁴ Χωρομίδης, Κωνσταντίνος.

⁶⁵ Χωρομίδης, Κωνσταντίνος.

οποίος, όταν παραβιάζεται, δημιουργεί το δικαίωμα της αποζημίωσης. **Η ζημιά δηλαδή πρέπει να είναι ασυνήθης**⁶⁶.

- «Υπάρχει λοιπόν διαφοροποίηση και ως προς το προβλέψιμο βάρος του ιδιοκτήτη της μιας ή της άλλης έκτασης. Δηλαδή ο ιδιοκτήτης ενός ακινήτου εντός σχεδίου δεν μπορεί να προβλέψει ότι θα του απαγορευθεί να χρησιμοποιήσει το ακίνητό του για το σκοπό που η νομοθεσία το προορίζει. Επομένως αν επιβληθεί [...] ένας τέτοιος περιορισμός δικαιούται πλήρους αποζημίωσης. Εδώ είναι καθαρό. [...] Όταν η περιοχή είναι εκτός σχεδίου [...] μπορεί ο νομοθέτης σε μια συγκεκριμένη περιοχή, επειδή βλέπει ότι χρήζει ιδιαίτερης προστασίας, να απαγορεύσει κάθε είδους δόμηση ή να περιορίσει πολύ τη δόμηση ή να περιορίσει ορισμένες χρήσεις. [...] **Εδώ είναι η καρδιά του ζητήματος. [...] Στην περίπτωση [της ΕΣΔ] δικαιούται τέτοιας αποζημίωσης ο ιδιοκτήτης αυτής της έκτασης, όπως ο άλλος ιδιοκτήτης, δηλαδή όπου εμφανώς το προβλέψιμο βάρος είναι διαφορετικό; Αυτό διαφοροποιεί τα δικαιώματά του; Διαφοροποιεί άρα και τις αξιώσεις του, έναντι μιας νομοθεσίας ή μιας διοικητικής πράξης που επιβάλλει περιορισμούς; Αυτό είναι ένα ερώτημα**»⁶⁷.
- «Δεν υφίσταται ρητή συνταγματική επιταγή για ευθύνη αποζημίωσης από επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία (με κανονιστικά μέτρα της Πολιτείας) ακόμα και σε βαθμό που να της στερεί στην ουσία κάθε οικονομικά λογική χρήση και αξία, χωρίς όμως απαλλοτρίωση της κυριότητας (αυτό που στις αγγλόφωνες χώρες χαρακτηρίζεται ως *regulatory takings*). Όντως, εκτός από τις διατάξεις περί απαλλοτρίωσης, το Σύνταγμα δεν αναγνωρίζει αποζημίωση για περιορισμό της αξίας της ακίνητης περιουσίας εξ αιτίας αποφάσεων σχετικών με ζωνοποίηση και με πολεοδομικούς περιορισμούς στην ανάπτυξη. Συνεπώς μόνο περιορισμοί στη χρήση της γης που αποκλείουν κάθε οικονομικά αποδοτική λειτουργία αναγνωρίζονται, υπό προϋποθέσεις, ως *de facto* απαλλοτρίωση που συνεπάγεται αποζημίωση κατά το άρθρο 17, παραγρ. 2 του Συντάγματος»⁶⁸.

Συμπέρασμα

Δεν υπάρχει ρητή συνταγματική διάταξη ότι η δυνατότητα δόμησης δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της ιδιοκτησίας παρά μόνο όταν και όπως ο νόμος ορίζει. Τούτο, αν συνέβαινε, θα σήμαινε ότι η δόμηση είναι δικαίωμα της πολιτείας που παραχωρείται υπό όρους στην ιδιοκτησία. Υπάρχει όμως διάκριση στα δικαιώματα της εντός και της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας, με την έννοια ότι η δόμηση είναι προορισμός της πρώτης, αλλά όχι της δεύτερης κατηγορίας ιδιοκτησίας.

Τα παραπάνω δεν αποκλείουν φυσικά την αξιοποίηση της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας μέσω της δόμησης, αλλά θέτουν τη το ζήτημα της διαφοροποίησης της αποζημίωσης στην περίπτωση του περιορισμού της. Ο περιορισμός δύναται να είναι απόλυτος (όπως στην περίπτωση προστασίας αρχαιολογικών ή δασικών περιοχών) ή να αφορά τη χρήση και το βαθμό έντασης της αξιοποίησης.

Στην αποζημίωση που δικαιούται η εκτός σχεδίου ιδιοκτησία από περιοριστικές διατάξεις υπάρχουν οι μεγαλύτερες αποκλίσεις, με το άρθρο 24 του Συντάγματος να βαραίνει περισσότερο στη νομολογία του ΣτΕ, και το άρθρο 17 περί της προστασίας των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας αντίστοιχα σε αυτή του Αρείου Πάγου.

⁶⁶ Ρόζος, Νικόλαος.

⁶⁷ Μενουδάκος, Κωνσταντίνος.

⁶⁸ Ελεύθερη μετάφραση του συντάκτη από το πρωτότυπο αγγλικό κείμενο: Giannakourou Georgia and Balla Evangelia, *Planning regulation, property protection, and regulatory takings in the Greek planning law*, Washington University in St. Louis Global Studies, Vol. 5, issue 3 (2006) - Symposium on Regulatory Takings in Land-Use Law: A Comparative Perspective on Compensation Rights.

Μια ευρεία συναίνεση μεταξύ καθηγητών ΑΕΙ στο θέμα είναι η άποψη ότι η de facto απαλλοτρίωση και άρα η αποζημίωση αιτιολογείται όταν οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί στερούν τον ιδιοκτήτη από κάθε χρήση ή από τη μοναδική οικονομικά αποδοτική χρήση. Δύο κριτήρια διακρίνουν την de facto απαλλοτρίωση από την απλή μείωση των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας λόγω κανονιστικών ενεργειών: η ποσοτική αξιολόγηση της ζημίας και η διάρκεια ισχύος των περιορισμών.

Είναι πάντως γεγονός ότι η διερεύνηση αυτών των ζητημάτων αφήνει τελικά μια γεύση αμφιβολίας που αποκαλύπτεται στην προτελευταία από τις παραπάνω αναφορές –προερχόμενη μάλιστα από νομικό γενικώς αναγνωριζόμενο ως γνώστη του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου: «**Αυτό είναι ένα ερώτημα**». Ευκαίιο λοιπόν είναι, ίσως όμως και δυσχερές, να δοθούν για τα ζητήματα αυτά απαντήσεις –αν όχι απόλυτα συμπίπτουσες, τουλάχιστον δίχως ρήγματα δικαίου– από όσους ασχολούνται με το χωροταξικό και το πολεοδομικό δίκαιο στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και στα Ανώτατα Δικαστήρια της χώρας, απαντήσεις που θα διασφαλίζουν ασφάλεια δικαίου σε όσους εμπλέκονται στην πράξη με τις αντίστοιχες δραστηριότητες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αβδελίδη, Κ. (2000), «Οι διαδοχικές επεκτάσεις του ιστού της Αθήνας», στο Μαλούτας Θ. (επιμ.), Κοινωνικός και Οικονομικός Άτλας της Ελλάδας. Τόμος Ι: Οι Πόλεις, ΕΚΚΕ - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Αθήνα - Βόλος, σελ 30-31.

Αναιρούση, Φ. και Οικονόμου, Δ. (1997), άρθρο στα Νέα του ΣΕΠΟΧ, 6 Μαΐου 1997.

Αραβαντινός, Α. (2007), «Πολοδομικός Σχεδιασμός. Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου» (Β' έκδοση αναθεωρημένη), Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα.

Γιαννακούρου, Γ. (2006), «Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού», Ομιλία στο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Dimitropoulos, G. (2012), «Landscape in spatial planning instruments at national, regional and local scales», στο *Reclaiming the Greek landscape*, επιμέλεια Th. Papayannis και P. Howard, Mediterranean Institute for Nature and Anthropos, Athens, σελ. 209-218.

Εμμανουήλ, Δ. κ.ά. (2008), «Πολοδομικός χώρος, κατοικία και τιμές στην Αθήνα (1984-2004)», Μελέτες - Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα.

Giannakourou, G. and Balla E. (2006), «Planning regulation, property protection, and regulatory takings in the Greek planning law», Washington University in St. Louis Global Studies, Vol. 5, issue 3 (2006) - Symposium on Regulatory Takings in Land-Use Law: A Comparative Perspective on Compensation Rights.

Ημερίδα με θέμα: «Εκτός σχεδίου δόμηση, δικαίωμα ιδιοκτησίας και αποζημίωση», 12.03.2009, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Ένωση Δικαστικών Λειτουργών του Συμβουλίου της Επικρατείας, Επιστημονική Εταιρία Πολεοδομικού και Χωροταξικού Δικαίου.

Κωνσταντινίδης, Κ., Πρόταση για μεταρρύθμιση Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού, προς τον Αναπλ. Υπουργό ΠΕΚΑ.

Μελέτη Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου Ελλάδος (2006-2007), Συμπράττοντα γραφεία: Α. Γ. Ρωμανός, Θ. Παπαγιάννης και Συνεργάτες, Ουρανία Κλουτσινιώτη, ΟΜΙΚΡΟΝ ΕΠΕ, Σπ. Παπαγρηγορίου / ENVECO.

Οικονόμου Δ. (2000), «Η περιβαλλοντική διάσταση της πολεοδομικής πολιτικής στη μεταπολεμική Ελλάδα», στο *Η βιώσιμη πόλη*, επιμ. Μιχ. Μοδινός, Ηλ. Ευθυμίουπουλος, Στοχαστής/ΔΙΠΕ.

Οικονόμου, Δ. (2003), «Τα αδιέξοδα της εκτός σχεδίου δόμησης», Υπόμνημα 28.09.2003.

Οικονόμου, Δ. (2013), «Προτάσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος της Εκτός Σχεδίου Δόμησης», Υπόμνημα 07.02.2013.

Πυργιώτης Γ. (επιστημονικός υπεύθυνος) (2001), «Πολιτική Γης στην Ελλάδα», Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Romanos A.G. (1969) «*Illegal Settlements in Athens*», στο Shelter and Society, επιμέλεια Paul Oliver, Cresset Press, London.

Romanos, A. (1970), «*Squatter Housing*», Architectural Association Quarterly, April 1970.

Ρωμανός, Α. (1970), «Αυθαίρετη Δόμηση και το Στεγαστικό Πρόβλημα», ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ.

Ρωμανός, Α. (1973), «Κατοικίες εκτός σχεδίου, πρόβλημα ή λύση;», ΤΟ ΒΗΜΑ, 14 06.1973.

Ρωμανός, Α. (1974), «Η Αυθαίρετη Δόμηση - Α΄ Φάση», Ομάδα εργασίας του ΤΕΕ 1974, Δελτία ΤΕΕ αριθμοί 820, 821, 822. Σε συνεργασία με τους Παναγ. Γκομίση, Λίλα Εμμανουήλ-Λεοντίδου, Χρίστο Ιακωβίδη, Γεώργιο Λάσκαρι και Δημ. Φιλυππίδη.

Ρωμανός, Α. (1975) «Η αυθαίρετη στέγαση και η διαμορφούμενη κρατική πολιτική στον τομέα κατοικίας χαμηλών εισοδημάτων», άρθρο στο τεύχος *Η κατοικία στην Ελλάδα: Η ιδιωτική δραστηριότητα*, έκδοση Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, Αθήνα.

Ρωμανός, Α. (1988), «Μια υπερτιμημένη προβληματική: το πρόγραμμα της ΕΠΑ δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα», ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 13.3.1988.

Σπουδαστήριο Πολεοδομικών Ερευνών ΕΜΠ (2001), «Χρήσεις γης στο κύριο οδικό δίκτυο. Δράσεις για την αντιμετώπιση της γραμμικής παρόδιας δόμησης», Εκδόσεις Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, Αθήνα.

Διαδικτυακές πηγές:

European Environment Agency (EEA), Urban Atlas for Europe
(<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/explore-interactive-maps/urban-atlas-for-europe>)

WWF Ελλάς, Οικοσκόπιο (www.oikoskopio.gr)

INSETE



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης