



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ – ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ,
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ – ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ
ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣτΕ**

ΜΗΤΡΑΚΑ ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ
αρχιτέκτων μηχανικός

Επιβλέπων καθηγητής :
ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

Βόλος, Ιούνιος 2012

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η χωροταξία και ο χωροταξικός σχεδιασμός και ο τρόπος με τον οποίον ερμηνεύονται και αποτελούν δεσμευτικά «μέσα» για την ανάπτυξη της Ελλάδας, αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός ή Προγραμματισμός πραγματεύεται στη χωρική του διάσταση όρους όπως περιφέρεια, οικονομία, κοινωνία που δεν του επιτρέπουν μια δεσμευτική ή κανονιστική διάθεση στα πλαίσια που οι συνιστώσες του και οι στόχοι αυτών πολλές φορές αλληλεπικαλύπτονται και συγκρούονται. Η Νομοθεσία και η Νομολογία του ΣτΕ και το Θεσμικό Πλαίσιο του Χωροταξικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα έχοντας να αντιμετωπίσουν την αδράνεια για πάνω από δυο δεκαετίες της εφαρμογής σχεδιασμού για την ανάπτυξη, σε οποιοδήποτε επίπεδο, καλούνται να συγκεράσουν την πολυσημία και την πολυπλοκότητα θέσπισης και εφαρμογής του σε επίπεδο εθνικού σχεδιασμού και να αποφανθούν τον κανονιστικό ή μη χαρακτήρα των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.

Λέξεις κλειδιά : Χωροταξία, Χωροταξικός σχεδιασμός, Θεσμικό πλαίσιο, Νομολογία, Συμβούλιο της Επικρατείας, Περιφερειακός Σχεδιασμός

Spatial planning and spatial design and how they are interpreted and suggest "binding means" for the development of Greece, are the subject of this thesis. The Spatial Planning and Programming addresses the spatial dimension of terms such as region, economy, society which do not allow a binding or regulatory allocation in which the components and goals, often overlap and collide. Legislation and Decisions of the Council of State and Institutional Framework of Spatial Planning in Greece having to deal with dormant for over two decades of planning application for development, at any level, are invited to combine the polysemy and the complexity of establishing and implementing a level of national planning and clarify the regulatory or non regulatory Frameworks for Regional planning and Sustainable Development.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΠΘ	Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
ΒΠΠΕ	Βιομηχανική Περιοχή
ΒΕΠΕ	Βιομηχανική Επιχειρηματική Περιοχή
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΓΠΧΣΑΑ	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΔΕΠΟΣ	Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΚ	Επιτροπές Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠΧΣΑΑ	Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΣΧΠ	Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και περιβάλλοντος
ΕΤΕ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΧΜ	Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες
ΖΑΠΔ	Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΖΟΕ	Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου
ΚΕΠΑ	Κέντρα Εντατικών Προγραμμάτων Ανάπτυξης
ΚΠΣ	Κοινοτικό πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ν	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΠΧΣΑΑ	Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΠΣ	Πολεοδομικό Συγκρότημα
ΣΕΠΟΧ	Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής

ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΥΣΠ	Υπουργείο Συντονισμού και Προγραμματισμού
ΥΧΟΠ	Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος
ΦΕΚ	Φύλλον Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	2
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	3

ΜΕΡΟΣ Α

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

A.	Χωροταξία και χωροταξικός σχεδιασμός. Ερμηνευτική προσέγγιση	7
B.	Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα και το Θεσμικό του Πλαίσιο.	13
i.	Η χωροταξική πολιτική έως το 1974.	13
ii.	Η χωροταξική πολιτική από το 1974 και μετά.	17
iii.	Ο Νόμος 360/1976.	19
iv.	Η χωροταξική πολιτική στις δεκαετίες '80 – '90	21
v.	Ο Νόμος 2742/1999. Βασικός Νόμος του Χωροταξικού Σχεδιασμού.	26
	Η χωροταξική πολιτική στις αρχές του 20 ^{ου} αιώνα	28
Γ.	Περιφέρεια και Περιφερειακός Σχεδιασμός και Προγραμματισμός.	29
i.	Η έννοια της περιφέρειας χωρικά και διοικητικά.	29
ii.	Η έννοια του Περιφερειακού Προγραμματισμού.	31
iii.	Η Περιφέρεια στην Ελλάδα και η διοικητική της διάρθρωση.	33
iv.	Ο Περιφερειακός Προγραμματισμός στην Ελλάδα.	34
v.	Περιφερειακός Προγραμματισμός και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.	35

ΜΕΡΟΣ 'Β

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

A.	Αξιολόγηση του Θεσμικού Πλαισίου του Χωροταξικού Σχεδιασμού	38
B.	Ελληνική Νομοθεσία και Νομολογία.	43
i.	Συμβούλιο της Επικρατείας.	46
ii.	Νομολογία του ΣτΕ και η νομική υποχρέωση του Θεσμικού Πλαισίου.	48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ III

A.	Ανάλυση των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.	54
i.	Ανάλυση ΠΠΧΣΑΑ ως προς το περιεχόμενό τους... ..	55
ii.	...ως νομοθέτημα... ..	57
iii.	...ως εργαλείο ανάπτυξης του χώρου... ..	58
iv.	...ως προς την εφαρμογή τους.	60

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	62
---------------------------	----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	67
---------------------------	----

ΜΕΡΟΣ Α΄ ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

A. Χωροταξία και χωροταξικός σχεδιασμός. Ερμηνευτική προσέγγιση.

«ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ είναι ένας όρος αδόκιμος που πάντως δεν σημαίνει απλώς «τάξις στο χώρο» περισσότερο από ότι «ξενοδοχείο» σημαίνει απλώς «ξενοδοχείο». Η Χωροταξία είναι από τα «πράγματα» εκείνα όπως η Ζωή και η Δημοκρατία που ευκολότερα κατανοούνται παρά ορίζονται.»¹

Εάν προσπαθούσαμε να αντιληφθούμε τη χωροταξία ως μια επιστήμη της ανάπτυξης και του σχεδιασμού του χώρου, γρήγορα θα διαπιστώναμε ότι για να το καταφέρουμε θα πρέπει να την αντιμετωπίσουμε ως ένα χωροκοινωνικό φαινόμενο και στο οποίο μπορούμε να επέμβουμε στο βαθμό που έχουμε αναλύσει και επεξεργαστεί όλες εκείνες τις μεθόδους ώστε να το κατανοήσουμε επιστημονικά (ή και αντικειμενικά).

Επιστημονικά η χωροταξία μπορεί να ερμηνευτεί μέσω κλάδων όπως η γεωγραφία (στον χωρικό σχεδιασμό η γεωγραφική διάσταση είναι συγκεκριμένη τόσο ως πεδίο αναφοράς, όσο και ως αντίληψη σχεδιασμού²), ιδιαίτερα η ανθρώπινη και η αστική γεωγραφία (human / urban geography), η αστική κοινωνιολογία (urban sociology), και η οικονομική του χώρου ως περιφερειακή ή αστική οικονομική (regional or urban economics).³ Ο στόχος της επιστημονικής προσέγγισης είναι η εξασφάλιση των απαραίτητων και πιο αποτελεσματικών διαδικασιών προκειμένου να επιλύονται προβλήματα περισσότερο σύνθετα και δύσκολα ώστε να τα επεξεργαστεί ο ανθρώπινος νους.

«Αντικειμενικά» θα διαπιστώναμε ότι η χωροταξία δεν μπορεί να είναι και τόσο αντικειμενική αφού και μόνο οι διαφορετικοί τρόποι με τους οποίους η κάθε σχολή

¹ Τρίτσης, Α. (2008), ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΑΘΗΝΑ, στο <http://voices.gr>.

² Γιαννακού, Α., (2007), «Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού και αρχές αειφόρου ανάπτυξης στον Ευρωπαϊκό και Ελληνικό χώρο : τρέχουσες εξελίξεις», σημειώσεις ΤΕΕ Κεντρικής Μακεδονίας.

³ Κουσιδώνης, Χ. (2007), «Η Οργάνωση του Χώρου και ο Προγραμματισμός. Μια εισαγωγή» στο portal.tee.gr.

σκέψης ορίζει το περιεχόμενο του όρου οδηγεί σε σχετικές ερμηνευτικές αντιπαραθέσεις.⁴

Έτσι η έννοια του όρου της χωροταξίας δεν είναι απόλυτα σαφής και προσδιορισμένη, αφού το πρόβλημα της ορολογίας είναι ευρύτερο της έννοιάς του. Έχει να πραγματοποιηθεί περισσότερο με τη σχέση και το βαθμό προώθησης της έρευνας, της επιστήμης και της τεχνολογίας στο συγκεκριμένο αντικείμενο⁵ αλλά και σε συνάρτηση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε χώρας, και το πώς αυτές αντιλαμβάνονται τα προβλήματα, την ανάγκη για προώθηση έρευνας, επιστήμης, το υπάρχον σύστημα σχεδιασμού και τους στόχους του καθώς και το θεσμικό πλαίσιο που τα διέπει.

- Η χωροταξία αντιστοιχεί στο σύνολο των μορφών ρύθμισης του χώρου, που καταλαμβάνουν το «πεδίο» από τις παρυφές του φυσικού σχεδιασμού έως τις παρυφές της περιφερειακής πολιτικής. Σημειώνεται ότι οι μορφές αυτές είναι ανομοιογενείς, ενώ συγχρόνως χαρακτηρίζονται από ορισμένες κοινές παραμέτρους, όπως η σχετικά μεγάλη κλίμακα της περιοχής αναφοράς (οποσδήποτε μεγαλύτερη της πόλης), η χωρική προσέγγιση, ο επιτελικός χαρακτήρας και η ύπαρξη ρυθμίσεων κατευθυντήριου και τοπολογικού τύπου, παρά κανονιστικού και χωροθετικά απόλυτα ακριβούς χαρακτήρα.⁶
- Χωροταξία είναι ο προσχεδιασμένος μετασχηματισμός του κοινωνικοοικονομικού γεωγραφικού χώρου, που εκφράζει τους στόχους μιας οργανωμένης κοινωνίας (Βασενχόβεν 1997).

Η αντίληψη και η ερμηνεία ανάπτυξης και σχεδιασμού του χώρου δεν είναι συγκεκριμένη ούτε «δοσμένη»⁷, αλλά αλλάζει και επαναπροσδιορίζεται από την ανθρώπινη δραστηριότητα στο χώρο.

Οπότε και η εκάστοτε θεωρία, επιστήμονας, ερευνητής αποτελούν ένα «εξωτερικό σύστημα» σε σχέση με το φαινόμενο που εξετάζουν, αφού η έρευνά τους

⁴ Πιο αναλυτικά θα μπορούσαμε να αντιπαραθέσουμε τους ορισμούς του Βασενχόβεν από τις σημειώσεις μαθήματος του χωροταξικού σχεδιασμού. Βλ. Βασενχόβεν, Λ., (2004), Σημειώσεις Χωροταξίας, ΕΜΠ.

⁵ Γιαουτζή, Μ. και Στρατηγέα, Α., (2010), *Χωροταξικός Σχεδιασμός θεωρία και πράξη*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.

⁶ Οικονόμου, Δ. (2004), *Χωροταξία Ι. Εισαγωγή στη Χωροταξική Πολιτική*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος, σ. 24 επ.

⁷ Κουρλιούρος, Η. (1989), *Ανάπτυξη του χώρου και χωροταξικός Σχεδιασμός*, Διδακτορική διατριβή, ΕΜΠ, Αθήνα.

επηρεάζεται από την κοινωνική και ιδεολογική τους σκοπιά, και άρα η «αντικειμενικότητα» της γνώσης δεν μπορεί παρά να εκφράζει τους υποκειμενικούς τρόπους με τους οποίους θεωρητικοποιούνται και αναλύονται τα φαινόμενα από τα κατά περίπτωση γνωστικά υποκείμενα.⁸

Μπορούμε όμως να συμφωνήσουμε ότι η χωροταξία έχει, όσο και όπου υφίσταται, δύο βασικούς παράγοντες: Τον προγραμματισμό (ή σχεδιασμό) και το χώρο.⁹

Η απόδοση και η ερμηνεία του «σχεδιασμού» είναι μια διαδικασία σχετικά δύσκολη αφού περιέχει φάσμα διαφορετικών δραστηριοτήτων και διαφορετικών εννοιών, αποπροσανατολίζοντας την προσπάθεια ακριβούς ορισμού του, και ο οποίος συνήθως προκύπτει από τα συμφοραζόμενα.

Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιούμε τον σχεδιασμό είναι αντίστοιχος με αυτόν που στις αγγλοσαξονικές χώρες αναφέρεται ως «planning». Ο όρος «planning» μεταφράζεται τόσο ως η οργανωτική διαδικασία δημιουργίας/εκπόνησης ενός σχεδίου (σχεδιασμός), όσο και τη διεργασία σκέψης για την επίτευξη επιθυμητών στόχων (προγραμματισμός).

Στην Ελλάδα οι δύο αυτές έννοιες, «σχεδιασμός» και «προγραμματισμός» έχουν κάποιες βασικές διαφορές¹⁰, αφού ο «σχεδιασμός» θεωρείται πλησιέστερος της ερμηνείας και μετάφρασης του όρου «design» και ο «προγραμματισμός» αντίστοιχος αυτού του «planning», χωρίς ωστόσο να δημιουργείται ιδιαίτερη σύγχυση όταν χρησιμοποιείται σε εκφράσεις όπως «περιφερειακός σχεδιασμός», «οικονομικός σχεδιασμός» και στις οποίες αυτόματα κατά – νοείται ως... «προγραμματισμός».

Προκύπτουν λοιπόν προβλήματα εννοιολογικής και ερμηνευτικής προσέγγισης του όρου «σχεδιασμός». Κάτι τέτοιο δεν προκύπτει ανεξάρτητα από την προβληματική που τέθηκε και προηγουμένως σε σχέση με την απόδοση της έννοιας της «χωροταξίας» ως προς το βαθμό που αυτή αντιμετωπίζεται από την εκάστοτε κοινωνία και κάθε χώρα.

Οι Γιαουτζή και Στρατηγέα αναφέρουν χαρακτηριστικά πως είναι αδύνατο να αναπτυχθεί ένα θεωρητικό υπόβαθρο ενός αντικειμένου (συγκεκριμένα εδώ του «σχεδιασμού») ανεξάρτητα από την ανάπτυξη της πρακτικής του διάστασης, και ιδιαίτερα στο θέμα του σχεδιασμού του χώρου, τον οποίο θεωρούν έναν επιστημονικό

⁸ Κουρλιούρος, Η, ό.π.

⁹ Κουσιδώνης, Χ, ό.π.

¹⁰ Βλ. αναλυτικότερα Γιαουτζή, Μ, ό.π., σ.23.

κλάδο εξελισσόμενο μέσα από τις ανάγκες που προκύπτουν από την άσκηση πρακτικής του.

Η πρακτική σχεδιασμού της κάθε χώρας (και κάθε κοινωνίας αντίστοιχα), προκύπτει από τα θεσμικά εργαλεία που αυτή διαθέτει, τη διοικητική της οργάνωση, την τεχνογνωσία, το σύστημα σχεδιασμού, τον βαθμό που αναπτύσσει και προωθεί την έρευνα, την τεχνολογία και τις επιστήμες ή ακόμα και από την πολιτική της οργάνωση, και αντίστοιχα ερμηνεύει, αποδίδει και χρησιμοποιεί ορολογίες όπως αυτές του «σχεδιασμού» και της «χωροταξίας».

Στην Ελλάδα, δεδομένης της περιορισμένης πρακτικής σχεδιασμού οι επιστήμονες, θεωρητικοί του χώρου, δανείζονται ορολογίες και ερμηνείες των όρων βάση αντίστοιχων που προκύπτουν από αυτές άλλων χωρών, τις προσαρμόζουν, τις εξελίσσουν και τις εξειδικεύουν σε σχέση με την εκάστοτε προβληματική του χώρου που έχουν να αντιμετωπίσουν.

Ο δεύτερος παράγοντας, όπως προαναφέρθηκε, στον τρόπο κατανόησης και ερμηνείας της χωροταξίας, είναι αυτός του χώρου.

Γενικά, ο χώρος νοείται ως μια διαίρεση της γήινης επιφάνειας, όπου με πολιτικά, γεωγραφικά και θεσμικά κριτήρια είναι δυνατόν να αναπτυχθούν ανθρώπινες δραστηριότητες. Προκύπτει έτσι ότι ο χώρος και η έννοιά του διαφέρει ανά εποχή και ανά πολιτιστικά συστήματα.

Θα πρέπει να αντιμετωπίζεται όχι μόνο ως ένα απλό φυσικό μέγεθος, αλλά και ως βασικός συντελεστής της παραγωγής των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, ως χωρικό σχήμα έκφρασής του (Γεωργούλης, 1995) και στοιχείο διάρθρωσής τους.

Υπάρχουν διάφορες αντιλήψεις και θεωρίες κατά καιρούς και ανά εποχές που δίνουν ερμηνείες και «χαρακτήρα» στο χώρο.

Ο τρόπος με τον οποίο συνδέεται ο χώρος με την κοινωνία απασχόλησε κατά καιρούς τους μελετητές σε διάφορα επίπεδα. Ο Μάρξ – Έγκελς επισημαίνει τη σύνδεση του χώρου με την κοινωνική διαδικασία ως αντίθεση πόλης – υπαίθρου¹¹. Η σύνδεση αυτή συνεχίστηκε και κατά τη δεκαετία του 1970 με θεωρίες που στηρίχθηκαν στη μαρξιστική ανάλυση και έχουν σαν σημεία αναφοράς την πόλη, τα αστικά προβλήματα και την ανάπτυξη.

¹¹ Μέσω του νέου καταμερισμού εργασίας.

Ο Lefebvre θεωρεί ότι ο χώρος όχι μόνο καταναλώνεται, αλλά και παράγεται και αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την αναπαραγωγή του συστήματος.

Ο Castells αναλύει τον χώρο σε σφαίρες παραγωγής, ανταλλαγής και κατανάλωσης, ενώ σύμφωνα με τον Mingione ο χώρος με τη γεωγραφική του συνιστώσα μπορεί να ορίζεται ως :

- Χάρτης των μέσων παραγωγής
- Μέσο παραγωγής (γεωργική γη)
- Αγαθό περιορισμένης προσφοράς (αστική γη)

Ο «χώρος», έτσι όπως τον εννοεί ένας χωροτάκτης ή ένας κοινωνικός γεωγράφος, είναι ένα μόρφωμα που οφείλει τα χαρακτηριστικά του σε μια πληθώρα παραγόντων, από τις διεργασίες του φυσικού περιβάλλοντος μέχρι την ιστορική κληρονομιά του παρελθόντος του ανθρώπου, και από την αλληλεπίδραση των οικονομικών δραστηριοτήτων μέχρι τις ιεραρχικές δομές της πολιτικής εξουσίας.

Ο γεωγραφικός χώρος στον οποίο ζει και δραστηριοποιείται ο σύγχρονος άνθρωπος, σαν άτομο και σαν μέλος οργανωμένης κοινωνίας, έχει προκύψει από την επίδραση τόσο του φυσικού περιβάλλοντος και των διαδικασιών της φύσης, όσο και από την δράση των προγόνων του και των κοινωνικών τους ομάδων επί πολλούς αιώνες.

Η περιγραφή, η ερμηνεία, ακόμη και η πρόβλεψη για τις πιθανές μελλοντικές μεταμορφώσεις του κοινωνικο - οικονομικού γεωγραφικού περιβάλλοντος είναι έργο της ανθρωπο - γεωγραφίας... Όμως ο ανθρωπογεωγράφος... δεν επιχειρεί να προδιαγράψει και να σχεδιάσει τις εξελίξεις... Αυτή είναι δουλειά του χωροτάκτη και του επιστημονικού του κλάδου, της χωροταξίας. (Βασενχόβεν, 1997)

Στην έννοιά της η χωροταξία και κατ' επέκταση ο χωροταξικός σχεδιασμός, εμπεριέχει τόσο φυσικές όσο και οικονομικές και κοινωνικές προσεγγίσεις. Ασχολείται με τον προσχεδιασμένο μετασχηματισμό του κοινωνικο-οικονομικού γεωγραφικού χώρου, μετασχηματισμό που προκύπτει από την πρόθεση της οργανωμένης κοινωνίας. (Βασενχόβεν, 1997)

Ο χωροταξικός σχεδιασμός εντάσσεται στα πλαίσια των ορθολογικών σχεδιασμών (συγκεκριμένα στο σχεδιασμό του χώρου) αρχή των οποίων αποτελεί η επιδίωξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων με δεδομένα μέσα, για τον επιδιωκόμενο στόχο.¹² Ως μια τέτοια διαδικασία, η σημασία και το νόημα του

¹² Γιαουτζή, Μ, (2011), ό.π.

χωροταξικού σχεδιασμού εξαρτάται από τους στόχους, τις προτάσεις και τον τρόπο λειτουργίας του σχεδιασμού της κάθε χώρας, και από τον χαρακτήρα των χωρικών προβλημάτων που επιχειρεί να αντιμετωπίσει (Παπαπετρόπουλος, 2008).

Συνιστά έναν συνολικό σχεδιασμό του χώρου σε υπερτοπικό επίπεδο και συλλαμβάνει τα σημαντικά δεδομένα του χώρου όπως η ανάπτυξη του πληθυσμού και των οικισμών, η χωροθέτηση της βιομηχανίας, η υποδομή των συγκοινωνιών και η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων (Ρίζος, 1998).

Ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει άμεση σχέση με τον οικονομικό σχεδιασμό και προγραμματισμό και αποτελεί τμήμα της γενικότερης κρατικής παρέμβασης για τη ρύθμιση του χώρου. Κατά τον Βασενχόβεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ του σχεδιασμού της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και του χωροταξικού σχεδιασμού και θεωρεί πως ο αναπτυξιακός και ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελούν μια ενιαία και αδιαίρετη διαδικασία.

Η θεωρία και πρακτική της χωροταξίας δεν παύουν να προϋποθέτουν γνώση του κοινωνικού, οικονομικού και φυσικού χώρου, μέσα στον οποίο ζει και δραστηριοποιείται ο άνθρωπος. Ο “γεωγραφικός χώρος” είναι κατά συνέπεια απαραίτητος όρος για τον προσδιορισμό της έννοιας της χωροταξίας, διότι μ’ αυτόν ασχολείται.

Έτσι, δεν αμφισβητείται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει κατ’ αρχήν, σχέση με τον οικονομικό σχεδιασμό και προγραμματισμό και ότι η πρώτη κλασσική οριοθέτηση του χωροταξικού σχεδιασμού είναι αυτή που προέρχεται από τον διαχωρισμό του προγραμματισμού σε δύο μέρη: τον οικονομικό και κοινωνικό προγραμματισμό που παίρνει τη μορφή του συνολικού εθνικού ή περιφερειακού προγράμματος και το χωροταξικό, φυσικό σχεδιασμό που είναι η ποιοτική και ποσοτική αναγωγή και έκφραση του πρώτου στο χώρο (Παπαπετρόπουλος, 2005).

Τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η πολιτική και διοικητική οργάνωση της κάθε χώρας, για την επίτευξη των στόχων του χωροταξικού σχεδιασμού, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα με πολυποίκιλες δυνατότητες (Βασενχόβεν, 2004).

B. Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα και το θεσμικό του πλαίσιο.

i. Η Χωροταξική πολιτική έως το 1974

Την περίοδο αυτή, δηλαδή πριν από το 1974, και ειδικά στις αρχές του αιώνα και πριν το 1923, τα όρια μεταξύ πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού δεν είναι ευδιάκριτα. Η ανάγκες διαβίωσης και στέγασης των πολιτών είναι τα στοιχειώδη προβλήματα που έρχονται να καλύψουν η πολεοδομία, η χωροταξία και η δόμηση. Η κρατική πολιτική περιορίζεται στο να αντιμετωπίζει τα προβλήματα ανοικοδόμησης κτιρίων με έκδοση νομοθετημάτων σχετικά με την ασφάλεια, την υγιεινή, την αισθητική των κτιρίων και των πόλεων και ουσιαστικά εκλείπει η νομοθετική παρέμβαση στην πόλη και το χώρο γενικότερα.¹³

Η αύξηση της αστικοποίησης και η σε κάποιο βαθμό διαμόρφωση της βιομηχανικής παραγωγής, η κοινωνική πίεση για τον περιορισμό αυθαιρεσιών σε σχέση με τις αστικές ιδιοκτησίες και τα προβλήματα που δημιουργήσαν οι απαλλοτριώσεις, η ανάγκη για σαφή διαχωρισμό δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας αποτέλεσαν την αιτία για μια πολιτειακή παρέμβαση με τη θέσπιση νομοθετημάτων για τη διαχείριση του χώρου (Γερολύμπου κ.ά., 2000).

Την περίοδο αυτή η ανοικοδόμηση γίνεται με τρόπο ανεξέλεγκτο αφού δεν υπάρχουν εγκεκριμένα σχέδια για τη ρυμοτομία των πόλεων, παρά μόνο εγκρίνονται μεμονωμένα σχέδια επεκτάσεων ρυμοτομίας και τα οποία υπέβαλλαν οι ίδιοι ενδιαφερόμενοι πολίτες στο τότε αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών.¹⁴

Το Νομοθετικό Διάταγμα του 1923¹⁵ «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών, και συνοικισμών» επιδιώκει να συγκροτήσει με συγκεκριμένα πολεοδομικά, ρυμοτομικά σχέδια την αστική υποδομή¹⁶, να εκσυγχρονίσει τη δημόσια διοίκηση και να αναδιαμορφώσει την τεχνογνωσία για τη λειτουργική οργάνωση του χώρου.

Το Ν.Δ. της 17.7.1923 σε συνδυασμό με τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό ο οποίος εγκρίθηκε με Π.Δ. 3-4-1929, τον Ν. 3741/1929 για την οριζόντια ιδιοκτησία, συνθέτουν ένα ολοκληρωμένο – το πρώτο – νομοθετικό πλαίσιο για την πολεοδομία,

¹³ Τζίκα – Χατζοπούλου, Α. (2000) Πολεοδομικό δίκαιο, ΕΜΠ.

¹⁴ Μπίρης, Κ. (1966) Αι Αθήναι, σ.275.

¹⁵ Ν.Δ. 17.7/16.8.1923

¹⁶ Σχολεία, αποχέτευση, συγκοινωνίες.

ενώ αποτελούν πρώιμο στάδιο της χωροταξικής ανάπτυξης στον ελληνικό χώρο (Μέλισσας, 2002).

Από το 1945 και έως το 1952 περίπου ξεκινά μία πορεία προς τη ρύθμιση και την οργάνωση του χώρου.¹⁷ Σε αυτή την περίοδο κυριαρχεί ο Κ. Δοξιάδης που ιδρύει το 1940 το Γραφείο Χωροταξικών και Πολεοδομικών Μελετών και Ερευνών. Συγκροτεί ομάδες σχεδιασμού που καταγράφουν στοιχεία για τις καταστροφές που προκλήθηκαν κατά τον πόλεμο, προωθεί την οργάνωση διαλέξεων, εκδίδει το περιοδικό Χωροταξία και επιχειρείται η ανάλυση της πρώτης «απογραφής οικοδομών» στον ελληνικό χώρο. Το 1945 αναλαμβάνει Υφυπουργός Ανοικοδόμησης, δημοσίευσε το βιβλίο του «Οικιστική Πολιτική και ένα εικοσάχρονο Σχέδιο» στο οποίο παρουσιάζονται οι βασικές προβολές για την εξέλιξη της χώρας και διατυπώνονται προτάσεις στις οποίες θα βασίζονταν το γενικό πρόγραμμα ανοικοδόμησης.

Το 1945 και για μόλις δύο χρόνια, δημιουργείται το Ταμείο Εφαρμογής Σχεδίου Πρωτεύουσας για να αντιμετωπιστεί εν μέρει το πολεοδομικό πρόβλημα της Αθήνας.

Την ίδια χρονιά δημοσιεύεται ένα ρυθμιστικό σχέδιο στο οποίο προτείνονται λύσεις για τις συγκοινωνίες, χερσαίες, θαλάσσιες και αεροπορικές, και επιχειρείται με συγκεκριμένα μέτρα να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που είχαν συσσωρευτεί στην Αθήνα. Πρόκειται για το Σχέδιο Ανασυγκρότησης της Πρωτεύουσας από τον Κώστα Μπίρη.

Το Μάιο του 1947 με τη διακήρυξη του «Δόγματος Τρούμαν», η επιρροή της Αμερικανικής Αποστολής στην Ελλάδα ήταν ιδιαίτερα έντονη, και την ίδια ώρα που η χώρα αντιμετώπιζε αυξημένα προβλήματα ανεργίας και υποαπασχόλησης, ο πληθωρισμός της διογκωνόταν η βοήθεια από εξωτερικές δυνάμεις γινόταν ολοένα και πιο απαραίτητη και κατά συνέπεια να χορηγείται με αυστηρότερες προϋποθέσεις. Προκειμένου η ξένη αυτή βοήθεια να γίνει με τρόπο αποτελεσματικό, συντάσσονται δύο επίσημες εκθέσεις στα πλαίσια μιας προσπάθειας να δοθούν κατευθύνσεις για την ανάπτυξη της οικονομίας. Η έκθεση Βαρβαρέσου και η έκθεση της ομάδας Ζολώτα – Κούλη διαφέρουν ως προς τις προτάσεις ανάπτυξης του ελληνικού χώρου. Στην πρώτη έκθεση, αυτή του Βαρβαρέσου εντοπίζεται η δυνατότητα ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας μέσα από την αύξηση της αγροτικής παραγωγής, την ανάπτυξη της κτηνοτροφίας και όχι μέσα από τη βαριά βιομηχανία αλλά μέσω μικρών επαρχιακών μονάδων. Η δεύτερη έκθεση αντίθετα προτείνει επενδύσεις σε έργα υποδομής, στη

¹⁷ Η χρονολογική διάκριση και ανάλυση που επιχειρείται γίνεται με βάση το περιοδικό *Αρχιτεκτονικά Θέματα, Η ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα*, 1978, και θα γίνει επιγραμματικά.

βαριά βιομηχανία και σε εγγειοβελτιωτικά έργα. Ωστόσο οι νομισματικές και δημοσιονομικές ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν ακολούθησαν σε γενικές γραμμές την έκθεση Βαρβαρέσου.

Το 1947 δημιουργήθηκε η Υπηρεσία Συντονισμού Εφαρμογής για το πρώτο τετραετές πρόγραμμα βιομηχανικής και οικονομικής ανάπτυξης 1948 – 1952 που αποτέλεσε συλλογικό έργο του Γραφείου Οικονομικής Ανασυγκρότησης.¹⁸ Ο Ν.1997/1951 «Περί Λαϊκής Κατοικίας» βάζει τις βάσεις για τη διαμόρφωση των νέων οικισμών και προτείνεται η σύσταση ειδικής υπηρεσίας για την εκπόνηση πολεοδομικών και τοπογραφικών μελετών, καθώς και ένα «Συμβούλιο Λαϊκής Στέγης» με σημαντικές αρμοδιότητες. Παρ' όλα αυτά ο συγκεκριμένος μαζί με τον Ν.2063/1952 που τον τροποποιεί, παρέμειναν ανεφάρμοστοι.

Η ανασυγκρότηση της χώρας στην περίοδο αυτή αποτέθηκε σε ιδιωτικές πρωτοβουλίες μέσω της αύξησης της οικοδομικής δραστηριότητας και η οποία αναδείχθηκε σε κινητήρια βιομηχανία, ενώ οι συνθήκες στέγασης είναι απαράδεκτες. Το κράτος αναλαμβάνει να περαιώσει μόνο μικρά βελτιωτικά έργα που αφορούν κυρίως κοινοτικά έργα κοινής ωφέλειας, μικρά νομαρχιακά έργα και εγγειοβελτιωτικά στα οποία συμμετέχει και η Αγροτική Τράπεζα με ένα πρόγραμμα κοινωφελών έργων. Η κρατική παρέμβαση έμεινε σε αυτό το επίπεδο και το πρώτο Τετραετές Πρόγραμμα Οικονομικής Ανόρθωσης της Ελλάδας παρέμεινε ανεφάρμοστο.¹⁹

Η επόμενη περίοδος χρονολογικά μπορεί να οριστεί από το 1963 έως και το 1967. Το Υπουργείο Συντονισμού την περίοδο αυτή κατευθύνει τις προσπάθειες ανάπτυξης της χώρας μέσα από ένα συγχρονισμένο επιστημονικό προγραμματισμό, αναθέτει σε ιδιωτικά γραφεία σειρά από ρυθμιστικά σχέδια που αποτελούν κυρίως μελέτες τουριστικού προγραμματισμού.²⁰ Με αποκορύφωμα το 1965, ιδρύεται η διεύθυνση μελέτης του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, που συγκεντρώνει και εκπονεί μελέτες προκειμένου να διαπιστωθεί η κατάσταση που επικρατούσε στο λεκανοπέδιο. Στην προσπάθεια που γίνεται την περίοδο αυτή για τον προγραμματισμό και τη ρύθμιση του χώρου βασικός φορέας πραγμάτωσης παραμένει το Υπουργείο Συντονισμού που αναθέτει μελέτες έως το 1967, αλλά παρ' όλα αυτά χρησιμεύουν ως κατευθυντήρια

¹⁸ Το τετραετές πρόγραμμα φιλοδοξούσε ότι με τη μεταφορά των αναγκαίων πόρων και την αναμόρφωση του κράτους, των θεσμών και των επιχειρηματικών κύκλων, η εκβιομηχάνιση της ελληνικής οικονομίας θα ήταν ρεαλιστική. (Παπαπετρόπουλος, 2008)

¹⁹ Νένου και Σαμαρίνα, (1995).

²⁰ Κρήτη, Πελοπόννησος, Ήπειρος.

σχέδια, αφού δεν είχε διατυπωθεί μέχρι εκείνη τη στιγμή ένα θεσμικό πλαίσιο ώστε να εξειδικευτούν οι προθέσεις για την εφαρμογή τους.

Για το επόμενο χρονικό διάστημα που αφορά τα έτη από το 1967 έως το 1974, όπου στην Ελλάδα έχουμε μια κυβέρνηση δικτατορίας, αναπτύσσονται μια σειρά νόμων που αφορούν στο θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής της χωροταξίας στην Ελλάδα.

Πρόκειται για τους νόμους :

- Ο Α.Ν 395/68 «Περί του ύψους των οικοδομών και του συστήματος της ελευθέρως δομήσεως»
- Ο Α.Ν 410/68 για τη δυνατότητα νομιμοποίησης αυθαιρέτων κατοικιών
- Το Ν.Δ 1003/71 «Περί Ενεργού Πολεοδομίας»
- Το Ν.Δ 797/71 «Περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων»
- Το Ν.Δ 1262/72 «Περί Ρυθμιστικών Σχεδίων Αστικών Περιοχών».²¹

Παράλληλα με τη δημιουργία του ρυθμιστικού αυτού νομοθετικού πλαισίου προωθείται και η χάραξη ενός προγραμματικού πλαισίου με δεκαπενταετή προγραμματισμό, το οποίο εκδίδεται από το ΚΕΠΕ, το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης. Ως προς την οργάνωση του χώρου, προβλέπεται η οργάνωση δικτύου αστικών κέντρων, γύρω από οκτώ επιλεγμένους πόλους ανάπτυξης, και αγροτικών οικισμών και ταυτόχρονα χαράσσεται η χωροταξική πολιτική των τομέων. Με το πρόγραμμα αυτό, ο αγροτικός πληθυσμός υποχρεώνεται να μετακινηθεί σε «βιώσιμους» οικισμούς, παρέχοντας υπηρεσίες και ανάλογες υποδομές, και επιχειρείται η αποφυγή εγκατάλειψης της υπαίθρου. Παρότι διατυπώθηκε πολύ γενικόλογα, ορίζει ωστόσο τη σύνταξη λεπτομερειακού χωροταξικού που καθορίζει μια χωροχρονική διάταξη, ορίζει την ανάπτυξη και συσχέτιση δραστηριοτήτων και ζωνών με λεπτομερειακά σχέδια και προτείνει επιμέρους ρυθμιστικές και πολεοδομικές μελέτες κατά περιφέρειες και τομείς, ορίζει τις θεσμικές ρυθμίσεις για την έγκριση, παραλαβή και εφαρμογή χωροταξικών και ρυθμιστικών μελετών καθώς και τη δημιουργία κινήτρων και αντικινήτρων για ανάπτυξη.

Το 1972 το Υπουργείο Συντονισμού αναθέτει την εκπόνηση του Εθνικού χωροταξικού Σχεδίου και προγράμματος Ελλάδας και το Χωροταξικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Περιοχής Πρωτευούσης στο γραφείο Δοξιάδη. Ο μελετητής έχει στη

²¹ Τροποποίηση με το Ν. 198/73 και στη συνέχεια με το Ν. 360/76.

διάθεσή του τους στόχους του μη εγκεκριμένου Σχεδίου Προτύπου Μακροχρονίου Ανάπτυξης της Ελλάδας, με την ευχέρεια να τους αναθεωρήσει κατά την μελέτη, χωρίς όμως να τεθούν τα κριτήρια αναθεώρησης από το αρμόδιο Υπουργείο. Ο σκοπός της μελέτης ήταν να διαμορφωθεί μια εθνική χωροταξική πολιτική που θα επέτρεπε τη λήψη αποφάσεων για τη χωροταξική διαμόρφωση των δραστηριοτήτων της οικονομίας και του πληθυσμού σε εθνική και περιφερειακή κλίμακα, και διαρθρώθηκε σε τρεις επιμέρους φάσεις.

Την ίδια περίοδο μέσω μιας σειράς μέτρων, γίνεται μια προσπάθεια θέσπισης φορολογικών και άλλων μέτρων για την τόνωση της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας και των κινήτρων για την προώθηση δραστηριοτήτων στους τομείς της οικονομίας και του τουρισμού, με την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων σε αυτές.²²

Το θεσμικό πλαίσιο και τα νομοθετήματα της περιόδου αυτής, συντέλεσαν στην αλλοίωση του συνόλου του εθνικού χώρου αστικού και αγροτικού (Χιώτης, 1979). Με τη θέσπιση τουριστικών κινήτρων κατεστράφησαν αξιόλογες περιοχές της χώρας από άποψη πολιτιστικής κληρονομιάς και φυσικού κάλλους, ενώ με τη θέσπιση βιομηχανικών κινήτρων δόθηκε η δυνατότητα εγκατάστασης των βιομηχανιών με ανεξέλεγκτη και χωρίς προγραμματισμό χωροθέτηση, με ταυτόχρονες φορολογικές απαλλαγές και διευκολύνσεις.

ii. Η Χωροταξική πολιτική από το 1974 και μετά

Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα υπάγεται για πρώτη φορά στην αρμοδιότητα του κράτους, κατοχυρώνεται για πρώτη φορά νομικά η έννοιά του, και τίθεται το συνταγματικό πλαίσιο άσκησης της χωροταξικής πολιτικής με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975. Το άρθρο 24 παρ. 2 ορίζει ότι «Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

²² Πρόκειται για τους νόμους 1078/71 «Περί λήψεως φορολογικών και άλλων τινών μέτρων προς ενίσχυση της περιφερειακής αναπτύξεως», 1312/72 «Περί νέων μέτρων προς ενίσχυση της περιφερειακής αναπτύξεως», 1313/72 «Περί μέτρων ενισχύσεως της τουριστικής αναπτύξεως».

Το Σύνταγμα του 1975 σηματοδότησε την πρώτη καθοριστική νομοθετική παρέμβαση στη χωροταξική και πολεοδομική πολιτική στην Ελλάδα. Ειδικότερα με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 αφενός προβλέφθηκαν τα δύο στάδια σχεδιασμού, χωροταξικού και πολεοδομικού και αφετέρου η χωροταξική διάρθρωση της χώρας, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών περιοχών τέθηκαν υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους. Οι στόχοι του πολεοδομικού σχεδιασμού ήταν η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών, καθώς και η εξασφάλιση καλύτερων όρων διαβίωσης. Προκειμένου να εξυπηρετηθούν αυτές οι επιδιώξεις προβλέφθηκε η υποχρεωτική εισφορά σε γη των ιδιοκτητών κατά την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδίου, καθώς και ο θεσμός του αστικού αναδασμού 528. Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός έπειτα από τον Ν 24 έπαψαν να αποτελούν αμιγώς τεχνικά αντικείμενα και τέθηκαν, ως προστατευόμενα έννομα αγαθά, υπό τον έλεγχο νομιμότητας του ΣτΕ 529.

Ειδικότερα στην παράγραφο 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος αναφέρεται ότι η «προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους, το οποίο υποχρεώνεται να λαμβάνει προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξη αυτού...»

Στην παράγραφο 2 ορίζεται ότι «η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών διατελεί υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους, με σκοπό την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και της εξασφάλισης των καλλίτερων δυνατών όρων διαβίωσης.»

Κατά τον Δ. Χριστοφιλόπουλο, στην παράγραφο 2, αναγνωρίζεται ότι μπορούμε να έχουμε μόνο δημόσιο χωρικό σχεδιασμό, αφού ο σχεδιασμός του χώρου είναι αρμοδιότητα του κράτους. Ακόμα ότι το κράτος υποχρεούται στη δημιουργία ενός άνετου πολεοδομικού περιβάλλοντος διαβίωσης για τον άνθρωπο και επομένως είναι στις υποχρεώσεις του κράτους η χωροταξική οργάνωση των περιοχών και η πολεοδομική διευθέτηση των οικισμών της χώρας. Η παρέμβαση του κράτους στα θέματα του χώρου θα πρέπει να γίνεται για «την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και την εξασφάλιση των καλύτερων όρων διαβίωσης των πολιτών», και θα πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν τόσο την εξυπηρέτηση των αναγκών της πόλης όσο και των κατοίκων της. Ο σχεδιασμός συνεπώς θα πρέπει να εξετάζει εκτός από τα φυσικά, και τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα προκειμένου να ανταποκριθεί στις ανάγκες της κοινωνίας και ειδικότερα του ανθρώπου.

Η δημιουργία ενός αυτόνομου θεσμικού πλαισίου για τη χωροταξία οδήγησε σε δύο νόμους – πλαίσια. Το Ν. 360/76 «Περί χωροταξίας και Περιβάλλοντος» και το Ν. 446/76 «Περί Συστάσεως της Δημόσιας Επιχείρησης Πολεοδομήσεων, Οικισμού και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ)», με τον οποίο αντικαθίσταται το Ν.Δ. 1003/71 «Περί Ενεργού Πολεοδομίας», και επιδιώκεται ένας νέος τρόπος παραγωγής της κατοικίας που να εκφράζει την κυβερνητική πολιτική

iii. Ο Νόμος 360/76

Ο πρώτος Νόμος αποτελεί ουσιαστικά το πλαίσιο αναφοράς της Χωροταξίας, δίνεται ο ορισμός του χωροταξικού σχεδίου και προγράμματος²³, της χρήσης του χώρου και των διαφορετικών επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού (Γιαουτζή, 2011).

Στο πλαίσιο ενός χωροταξικού σχεδίου ορίζονται :

α) Η κατανομή και διάρθρωση του πληθυσμού, σε συνάρτηση με το πλέγμα δραστηριοτήτων, κατά τομείς παραγωγής.

β) Η κατανομή και διάρθρωση των χρήσεων χώρου, κατά λειτουργίες και τομείς παραγωγής.

γ) Τα Εθνικά συγκοινωνιακά δίκτυα και τα υπόλοιπα δίκτυα κοινωνικής, οικονομικής και διοικητικής υποδομής.

δ) Οι εθνικοί δρυμοί, οι ζώνες πρασίνου και οι σημαντικοί προς διαφύλαξη και προστασία χώροι.

ε) Τα γενικά πλαίσια, οι όροι και οι περιορισμοί για την εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος.²⁴

Επίσης σε αυτόν τον Νόμο γίνεται η διάκριση τριών χωρικών επιπέδων σχεδιασμού με βάση το στόχο του χωροταξικού σχεδίου, αλλά και ανάλογα με την χωρική αναφορά, σε Εθνικό Χωροταξικό Σχεδιασμό, σε Περιφερειακό Σχεδιασμό και Ειδικό Χωροταξικό Σχεδιασμό. Η σχέση των τριών επιπέδων είναι ιεραρχική. Το ανώτερο γεωγραφικά είναι το πλαίσιο για το κατώτερο γεωγραφικά, ενώ το ειδικότερο αναφέρεται πάντοτε και εξαρτάται από το γενικότερο (Γιαννακούρου, 1993)

²³ Ως χωροταξικό πρόγραμμα ή σχέδιο εφαρμογής, ορίζεται το σύνολο των κειμένων και σχεδίων, μέσω των οποίων καθορίζονται οι απαιτούμενες για την εφαρμογή του αντίστοιχου χωροταξικού σχεδίου παρεμβάσεις, σε συνδυασμό με τις φάσεις υλοποίησής τους και τους αντίστοιχους πόρους, καθώς επίσης και των συνοδευτικών θεσμικών, οικονομικών και διοικητικών μέτρων (Άρθ. 1, Ν. 360/76).

²⁴ Άρθρο 1, Ν. 360/76.

Επιδιώκονται η εξασφάλιση και ο έλεγχος της χωροταξικής διάρθρωσης της χώρας σύμφωνα με τα φυσικά, κοινωνικά, οικονομικά, ιστορικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά της, η διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και η εναρμόνισή του με τα προγράμματα ανάπτυξης, η δημιουργία πλαισίου χωροταξικής οργάνωσης της χώρας, ανάλογου με της Ευρώπης.

Στο πλαίσιο του Ν. 360/76 η χάραξη της γενικής χωροταξικής πολιτικής του κράτους ασκείται από το Υπουργείο Συντονισμού, που είναι αρμόδιο για τη σύνταξη, τη συμπλήρωση, τροποποίηση ή αναθεώρηση των Χωροταξικών Σχεδίων, καθώς και για τη έγκριση αυτών. Επίσης προβλέπεται η δημιουργία Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος²⁵ (ΕΣΧΠ), στο οποίο ανατίθεται η διαμόρφωση της χωροταξικής πολιτικής και η έγκριση των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, όπως και αυτά της προστασίας του περιβάλλοντος, καθώς και η εναρμόνισή τους με τα προγράμματα Οικονομικής και Κοινωνικής ανάπτυξης, και ουσιαστικά συγκεντρώνονται οι αρμοδιότητες για τη λήψη αποφάσεων σχεδιασμού σε έναν φορέα. Το Συμβούλιο αυτό αποφασίζει στη βάση των προτάσεων που εισηγείται η Γραμματεία Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Γιαουτζή, 2011).

Μετά από απόφαση του ΕΣΧΠ, με Προεδρικά Διατάγματα, μπορούν να επιβάλλονται περιορισμοί και κανόνες για τη δημιουργία ή ανάπτυξη ορισμένων δραστηριοτήτων, λειτουργιών ή χρήσεων γης σε συγκεκριμένες ζώνες ή περιοχές, σύμφωνα με το περιεχόμενο των εγκεκριμένων αντίστοιχων χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, και να επιβάλλονται τα αναγκαία μέτρα και περιορισμοί για την προστασία, αποκατάσταση και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος (Νένου και Σαμαρίνα, 1995).

Αφού εγκριθούν τα χωροταξικά σχέδια και προγράμματα, οποιαδήποτε έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων για τη ρύθμιση χώρου ή και περιβάλλοντος, πρέπει να είναι σύμφωνη με τις βασικές αρχές των παραπάνω σχεδίων και προγραμμάτων. Θα πρέπει να αναθεωρούνται πέντε χρόνια έπειτα από την έγκρισή τους, να τροποποιούνται και να συμπληρώνονται ή να προσαρμόζονται προς αυτά όλα τα υποκείμενα σχέδια (ρυθμιστικά, σχέδια πόλεων, ή άλλα σχέδια περιοχών ή τομέων παραγωγής), και σε περίπτωση που δεν αναθεωρηθούν θεωρούνται άκυρα.

²⁵ Το οποίο είναι ένα διυπουργικό όργανο, συντονιστικού και επιτελικού χαρακτήρα στο οποίο μπορούν να συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων και οικονομικών οργανώσεων (Γιαννακούρου, 1997).

Επίσης μετά την έναρξη του ισχύοντος νόμου κάθε δραστηριότητα, λειτουργία, ενέργεια που σχετίζεται με τη ρύθμιση του χώρου ή της προστασίας του περιβάλλοντος, υπόκεινται στις διατάξεις αυτού και στα ισχύοντα Χωροταξικά Σχέδια και Προγράμματα.

iv. Η χωροταξική πολιτική στις δεκαετίες '80 - '90.

Την περίοδο από το 1981 κι έπειτα, στους προγραμματικούς στόχους των κυβερνήσεων σε σχέση με τον χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό αναφέρεται η διασφάλιση του διατομεακού συντονισμού μέτρων και προγραμμάτων των διαφόρων φορέων και η διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τον χωροταξικό σχεδιασμό και τις χρήσεις γης, το περιβάλλον και την πολεοδομία σε εθνικό επίπεδο, ενώ σε επίπεδο νομού η διαμόρφωση του νομαρχιακού προγράμματος και του σχεδίου – προγράμματος χωροταξικής διάρθρωσης του νομού και η δημιουργία νέων φορέων διοίκησης και εφαρμογής (Αγγελίδης, 2000).

Με το Ν. 947/79 «Περί Οικιστικών Περιοχών», εισάγεται η έννοια της οικιστικής περιοχής η οποία είναι κάθε περιοχή που λόγω της φύσης και της μορφής της είναι προορισμένη για οικοδόμηση και πρέπει να προκύπτει από ευρύτερο σχεδιασμό. Θεσμοθετείται το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας και καθιερώνεται ένα σύστημα πολεοδομικών σχεδίων.

Με τον Ν. 1032/80 ιδρύεται το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) και όλες οι αρμοδιότητες που είναι σχετικές με το περιβάλλον και τη χωροταξία συγκεντρώνονται σε αυτό. Παράλληλα μεταφέρονται και ενσωματώνονται στο ΥΧΟΠ οι δραστηριότητες των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας, Υγείας και Πρόνοιας και Ανάπτυξης. Το 1985 ενσωματώθηκε στο ΥΧΟΠ το Υπουργείο Δημοσίων Έργων, οπότε και συστάθηκε το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, με το Ν. 1558/85, το οποίο αποτελεί στη συνέχεια τον κύριο φορέα, υπεύθυνο για την ανάπτυξη και την εφαρμογή της χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα σε εθνικό επίπεδο (Γιαουτζή, 2011).

Με το Π.Δ. 1180/81 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων αναγομένων εις τα της ιδρύσεως και λειτουργίας βιομηχανιών, βιοτεχνιών, πάσης φύσεως μηχανολογικών εγκαταστάσεων και αποθηκών και της εκ τούτων διασφαλίσεως του περιβάλλοντος εν γένει», προβλέπετε η σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντολογικών Επιπτώσεων για συγκεκριμένες βιομηχανικές δραστηριότητες.

Ο νόμος 1337/83 «Περί Επέκτασης των Πολεοδομικών Σχεδίων, Οικιστικής Ανάπτυξης και άλλων διατάξεων», αντικαθιστά τον Ν. 947/79, δρομολογεί την Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) και εκπονούνται Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια για όλες τις ελληνικές πόλεις. Ελλείπει περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων, εκπονούνται από το ΥΧΟΠ συνοπτικά χωροταξικά σχέδια, οι Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης, που είναι το αποτέλεσμα του χωροταξικού αναπτυξιακού προγραμματισμού σε επίπεδο νομού.²⁶ Με τον ίδιο νόμο καθιερώνονται οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), καθορίζονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης, όροι και περιορισμοί δόμησης.

Με τους νόμους 1515/85 και 1561/85 θεσμοθετούνται τα Ρυθμιστικά Σχέδια Θεσσαλονίκης και Αθήνας, ενώ ο Ν. 1650/86 «Για την Προστασία του Περιβάλλοντος» θεσπίζουν οι διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος από έργα και δραστηριότητες, διατάξεις προστασίας του περιβάλλοντος, της φύσης και του τοπίου, γίνεται αναφορά σε ζώνες ειδικών περιβαλλοντικών ενισχύσεων και παραγωγικών δραστηριοτήτων που συνοδεύονται από την επιβολή «περιβαλλοντικών όρων» και θεσπίζονται ποινικές και αστικές διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση προσβολής του περιβάλλοντος.²⁷

Ταυτόχρονα με τους προαναφερόμενους νόμους, αυτή την περίοδο προωθούνται και τομεακές πολιτικές, με άμεσες επιπτώσεις στη διάρθρωση του χώρου. Έχουμε τη θέσπιση διαφόρων αναπτυξιακών νόμων που προωθούν πολιτικές περιφερειακών κινήτρων με στόχο την ανάπτυξη των περιφερειών (Γιαουτζή, 2011).

Ο Ν. 1892/90 «Για τον Εκσυγχρονισμό και την Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», έχει διττό στόχο. Αφενός προωθεί υγιείς και ανταγωνιστικές παραγωγικές μονάδες στο διεθνή χώρο και ιδιαίτερα σε κλάδους που θα εμπλούτιζαν την ελληνική οικονομία και αφετέρου προωθεί τη στήριξη εκείνων των τομέων, στους οποίους διαπιστώνεται η ανάγκη προσαρμογής στις νέες, περισσότερο διεθνοποιημένες συνθήκες της παγκόσμιας οικονομίας²⁸. Ορίζει ζώνες κινήτρων σε όλη την επικράτεια για την προσέλκυση επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα.

²⁶ Τα σχέδια εκπονήθηκαν τα 1984, ενώ το αναπτυξιακό πρόγραμμα στο οποίο αναφέρονται ξεκίνησε το 1982 και ολοκληρώθηκε το 1984 με τη σύνταξη αυτών των προτάσεων.

²⁷ Για τον Ν. 1650/86 βλέπε αναλυτικότερα Γιαουτζή και Στρατηγέα, (2011).

²⁸ Δεβενές, Θ, *Οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη: οι νόμοι 1892/90 και 2601/98 και μια πρόταση για το "ελληνικό αναπτυξιακό μοντέλο"*, στο http://www.special-edition.gr/pdf_dioik_enim/pdf_de_40/devenes.pdf

Το 1988 συντάσσονται οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (EXM), γενικοί στόχοι των οποίων αποτελούν οι εξής : (Βασενχόβεν, 2004)

α. Η προστασία του περιβάλλοντος, η διερεύνηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και η σύνταξη προτάσεων με κριτήριο αξιολόγησης την ελαχιστοποίηση των καταστρεπτικών συνεπειών στο περιβάλλον από τη χωροθέτηση λειτουργιών και δραστηριοτήτων.

β. Ο καθορισμός των αγροτικών πόρων, δηλαδή της γεωργικής και της δασικής γης και των αλιευτικών πόρων, με σκοπό την διατήρηση και προστασία τους.

γ. Η ανάπτυξη του αγροτικού χώρου με την αξιολόγηση των φυσικών πόρων και την εξισορρόπηση αστικών κέντρων και αγροτικών περιφερειών.

δ. Η αναβάθμιση, τόνωση και διατήρηση των πλεονεκτημάτων του αγροτικού χώρου με σκοπό την ενεργοποίηση του αγροτικού πληθυσμού και τη συγκράτησή του.

ε. Το σταμάτημα της απρογραμματίστης εγκατάστασης και επέκτασης μονάδων μεταποίησης με την ορθολογική χωροθέτηση βιομηχανικών περιοχών.

στ. Η προστασία των ευαίσθητων περιοχών και η ορθή διαχείριση των φυσικών πόρων.

ζ. Η προστασία και ενίσχυση των φυσικών πλεονεκτημάτων των ακτών.

η. Η αξιοποίηση των δυνατοτήτων του κάθε ορεινού, ημιορεινού, πεδινού και παραλιακού οικισμού για τουριστική ανάπτυξη σε σχέση με την σημερινή του ικανότητα.

Το θεσμικό εργαλείο που χρησιμοποίησαν κατά κύριο λόγο οι EXM είναι οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ZOE), που προβλέπονται στον Ν.1337, και οι ζώνες που προβλέπονται στον Ν.1650. Αυτές είναι από την μια οι Ζώνες Ειδικών Περιβαλλοντικών Ενισχύσεων, όπου αντιμετωπίζονται οξυμένες συνθήκες και απαιτούνται ειδικές ρυθμίσεις, και, από την άλλη, οι Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (αποκλειστικής ή κύριας χρήσης), όπου επιδιώκεται ορθολογικός έλεγχος χρήσεων (Τάχου, 1992).

Στις ειδικές χωροταξικές μελέτες, οι στόχοι της χρήσης του θεσμού των ZOE ήταν: (Βασενχόβεν, 2004)

- Η προστασία του αγροτικού χώρου, των ευαίσθητων περιοχών, όπως ορίζονται από τον Ν.1650, και των ακτών.
- Η δέσμευση γης για εφαρμογή προγραμμάτων οικιστικής ανάπτυξης, παραθεριστικής κατοικίας, συνεταιρισμών και βιομηχανικών ζωνών.

- Η απόκτηση γης από το Δημόσιο με την άσκηση του δικαιώματος προτίμησης κατά την μεταβίβαση γης, όπως και η ρυθμιστική παρέμβαση στην αγορά γης.
- Η δημιουργία ζωνών σύμφωνα με τον Ν.1650, όπως αναφέρεται παραπάνω.

Οι ΖΟΕ μπορούν να θεσμοθετηθούν τόσο γύρω από τα όρια πόλεων, όσο και κατά μήκος των ακτών, τις όχθες λιμνών ή και σε άλλες περιοχές, όπου απαιτείται η θέσπιση ειδικών όρων για την ανάπτυξη των διαφόρων δραστηριοτήτων και την εναρμόνισή τους με το φυσικό περιβάλλον (Γιαουτζή, 2011).

Σε αυτή τη δεκαετία πολύ μεγάλη συζήτηση γίνεται επίσης και για το ζήτημα διοικητικής αποκέντρωσης της χώρας (Λύτρας, 1993) και στόχο της αποκέντρωσης αυτής αποτελεί η άρση των ανισοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών περιοχών (Γιαουτζή, 2011). Στο πλαίσιο αυτό ο Ν. 1622/86 «Για την Αποκέντρωση, την Περιφερειακή Ανάπτυξη και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό», διαιρείται ο ελλαδικός χώρος σε 13 περιφέρειες και εισάγεται ο θεσμός της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Παρέχονται κίνητρα για την εθελοντική συνένωση δήμων και προβλέπονται διαδικασίες υποχρεωτικής συνένωσης ΟΤΑ σε ευρύτερες χωρικές ενότητες. Καθιερώνονται μια σειρά από αλλαγές στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του σχεδιασμού και αφορούν (Αγγελίδης, 2000) :

- Στην αρμοδιότητα των δημοτικών συμβουλίων και των αναπτυξιακών συνδέσμων να παρεμβαίνουν στις διαδικασίες σχεδιασμού
- Στη δημιουργία Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με αρμοδιότητες δημοκρατικού προγραμματισμού, κοινωνικής πρόνοιας κλπ.
- Στη λειτουργία των περιφερειακών συμβουλίων.

Ωστόσο η λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν εφαρμόζεται με αυτό τον νόμο παρά στην επόμενη δεκαετία '90 με τους νόμους 2218/94 και 2240/94, ενώ το 1997 πραγματοποιείται μια τομή στη διοικητική οργάνωση της χώρας με το Πρόγραμμα Καποδίστριας με το Ν. 2539/97, με την ενοποίηση Δήμων και Κοινοτήτων.

Η εξέλιξη αυτή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι σημαντική και για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας με στόχο (Γιαουτζή, 2011) :

- Την αύξηση της αποτελεσματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης και
- Την ενδυνάμωση του ρόλου της στο σχεδιασμό και την υποστήριξη τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Το θεσμικό πλαίσιο για το χωροταξικό σχεδιασμό συμπληρώνει ο Ν. 2508/97 «Για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων και Οικισμών της Χώρας» και με αυτόν καθιερώνεται το Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ).

Οι κύριες κατευθυντήριες αρχές του νόμου αυτού είναι οι εξής τέσσερις ²⁹:

- α. Η διασφάλιση της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης των πόλεων και οικισμών αυτής της χώρας διαμέσου της κατοχύρωσης του πολεοδομικού σχεδιασμού σε ολόκληρο τον περιαστικό, αλλά και μη αστικό-αγροτικό χώρο.
- β. Η προώθηση της εφαρμογής και διαχείρισης αυτού του σχεδιασμού μέσα από την οργάνωση και ενεργοποίηση τοπικών φορέων διαχείρισης αυτού του σχεδιασμού μέσα από την οργάνωση και ενεργοποίηση τοπικών φορέων διαχείρισης και τη μεγαλύτερη δυνατή αποκέντρωση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων και πόρων.
- γ. Η ειδική έμφαση στη δημιουργία θεσμικού πλαισίου, στην προώθηση και εφαρμογή αναπλάσεων σε σημαντικούς πόλους των αστικών κέντρων (κέντρα πόλεων, συνοικιών κλπ.) και σε υποβαθμισμένες πολεοδομικές ενότητες.
- δ. Η διασφάλιση της οικονομίας των οικιστικών επεκτάσεων, η οποία θα συμβάλει στην καλύτερη οργάνωση και διαχείριση του οικιστικού χώρου, στην εξυγίανση της οικονομίας της πόλης και στη διατήρηση και παραγωγικότερη αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων του ευρύτερου αστικού χώρου.

Τα άρθρα του νόμου που αφορούν τη βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών είναι 25, τα οποία συναρθρώνονται σε τρία βασικά κεφάλαια που περιγράφουν τρεις ξεχωριστές θεματικές ενότητες:

- Κεφάλαιο Α: Βασικές αρχές και διατάξεις ανά επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού. Το Κεφάλαιο αυτό αποτελείται από επτά άρθρα.
- Κεφάλαιο Β: Αναπλάσεις και σχετικές ρυθμίσεις. Η δεύτερη αυτή θεματική ενότητα του νόμου έχει ως περιεχόμενο τις αναπλάσεις περιοχών και ρυθμίσεις σχετικές με τη βελτίωση, αναβάθμιση περιοχών που έχουν εγκεκριμένο σχέδιο πριν το Ν. 1337/1983.

²⁹ Η εφαρμογή του Νόμου 2508/97, Ενημερωτικό Δελτίο Τ.Ε.Ε., Τεύχος 1979, Δευτέρα 17 Νοεμβρίου 1997.

- Κεφάλαιο Γ: Επεκτάσεις Πολεοδομικών Σχεδίων και ειδικότερες πολεοδομικές ρυθμίσεις. Η τρίτη αυτή θεματική ενότητα αφορά στις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως και σε ειδικότερες πολεοδομικές ρυθμίσεις.

Με τον Ν. 2508/97 επιχειρείται με ενιαίο τρόπο ο συνολικός σχεδιασμός τόσο του αστικού όσο και του εξωαστικού χώρου. Για πρώτη φορά συνδέεται πολύ πιο ουσιαστικά ο σχεδιασμός με την αναπτυξιακή διαδικασία του κάθε Δήμου.

Με το Ν. 2545/97 «Περί Βιομηχανικών και Επιχειρηματικών Περιοχών (ΒΕΠΕ)» οργανώνεται η χωροθέτηση των παραγωγικών υποδομών της χώρας στην οποία συμμετέχουν και ιδιωτικοί φορείς και τομείς. Ως υποκατηγορίες των ΒΕΠΕ ορίζονται οι Βιομηχανικές Περιοχές (ΒΙΠΕ), τα Βιομηχανικά Πάρκα (ΒΙΠΑ), τα Βιοτεχνικά Πάρκα (ΒΙΟΠΑ) και οι Τεχνοπόλεις. Με τον ίδιο νόμο θεσμοθετούνται και οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) πρόκειται για εκτάσεις δημόσιες ή ιδιωτικές στις οποίες δημιουργείται ένα σύνολο τουριστικών εγκαταστάσεων και υποδομών.

ν. Ο Νόμος 2742/1999. Βασικός νόμος του χωροταξικού σχεδιασμού.

Ο νέος νόμος για τη Χωροταξία «Για τον Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Αειφόρο Ανάπτυξη» έρχεται να αντικαταστήσει τον Ν. 360/76³⁰, ο οποίος παρέμεινε αδρανής για περισσότερο από είκοσι χρόνια.

«Σκοπός του νόμου αυτού είναι η θέσπιση θεμελιωδών αρχών και η θεσμοθέτηση σύγχρονων οργάνων, διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αειφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη, κατοχυρώνουν την παραγωγική και κοινωνική συνοχή, διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο του εθνικού χώρου και στις επί μέρους ενότητες του και ενισχύουν τη θέση της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο» (άρθρο 1).

Θεσμοθετούνται οι διαδικασίες, τα μέσα και οι μηχανισμοί για τον στρατηγικό χωροταξικό σχεδιασμό αποτελείται από 19 άρθρα που κατανέμονται σε πέντε βασικά κεφάλαια (Χριστιανόπουλος, 2003) :

Το πρώτο αναφέρεται στις αρχές και τους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού με τα άρθρα 1 και 2 αντίστοιχα.

³⁰ ΦΕΚ 207/Α'/07.10.1999

Ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει ως στόχο να συμβάλλει:

1. Στην προστασία και αποκατάσταση του περιβάλλοντος, στη διατήρηση των οικολογικών και πολιτισμικών αποθεμάτων και στην προβολή και ανάδειξη των συγκριτικών γεωγραφικών, φυσικών, παραγωγικών και πολιτιστικών πλεονεκτημάτων της χώρας.
2. Στην ενίσχυση της διαρκούς και ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας και της ανταγωνιστικής παρουσίας της στον ευρύτερο ευρωπαϊκό, μεσογειακό και βαλκανικό της περίγυρο.
3. Στη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο σύνολο του εθνικού χώρου και ιδίως στις περιοχές που παρουσιάζουν προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης, έντονων κοινωνικών διαφοροποιήσεων και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, καθώς και στις περιφερειακές και απομονωμένες περιοχές ή σε άλλες περιοχές που παρουσιάζουν μειονεκτικά χαρακτηριστικά λόγω της γεωγραφικής τους θέσης (άρθρο 2).

Το δεύτερο αποτελείται από τρία άρθρα και περιγράφονται τα όργανα άσκησης χωροταξικής πολιτικής. Η επιτροπή συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής στο άρθρο 3, το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης στο Άρθρο 4 και τις αρμοδιότητες του ΥΠΕΧΩΔΕ στο άρθρο 5.

Η τρίτη ενότητα περιγράφει με τρία άρθρα τα όργανα άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και συγκεκριμένα ορίζονται το περιεχόμενο, η διαδικασία έγκρισης, αναθεώρησης και τροποποίησης των εθνικών, γενικών, ειδικών και περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού.

Η τέταρτη ενότητα αποτελείται από πέντε άρθρα που αφορούν τους μηχανισμούς εφαρμογής, ελέγχου και υποστήριξης του χωροταξικού σχεδιασμού και ειδικότερα τις Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) που χαρακτηρίζονται οι θαλάσσιες ή και χερσαίες εκτάσεις που είναι πρόσφορες για την ανάπτυξη παραγωγικών ή επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενή, δευτερογενή ή τριτογενή τομέα (άρθρο 10), οι Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (άρθρο 11), τα Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ) που εστιάζουν στην προώθηση ολοκληρωμένων στρατηγικών αστικού σχεδιασμού σε πόλεις ή τμήματά τους.

Το πέμπτο κεφάλαιο αποτελείται από τρία άρθρα και αναφέρεται στη διαχείριση προστατευόμενων περιοχών σύμφωνα με το άρθρο 21 του Ν. 1650/86. Αναφέρεται στους φορείς διαχείρισης, το άρθρο 16 και τις τροποποιήσεις του Ν. 1650/86.

vi. Χωροταξική πολιτική στις αρχές του 20ου αιώνα.

Την περίοδο που διανύουμε δύο είναι οι πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο θεσμοθέτησης νόμων που επηρεάζουν άμεσα τη χωροταξική πολιτική της χώρας.

Η πρώτη αφορά τη διοικητική μεταρρύθμιση το 2010 με το σχέδιο Καλλικράτης με το Ν. 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης» που είναι ουσιαστικά η συνέχεια του Καποδίστρια και του Ν. 2539/97, και πρεσβεύει την ίδια φιλοσοφία περί υποχρεωτικής συνένωσης των δήμων σε μεγαλύτερους σε πρώτο βαθμό, αλλά και της συγκρότησης των Περιφερειών σε δεύτερο βαθμό.

Ο δεύτερος νόμος που είναι σχετικός με τη χάραξη χωροταξικού σχεδιασμού είναι ο Ν. 4014/11 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων»³¹ και αφορά σε έργα και δραστηριότητες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, των οποίων η κατασκευή ή λειτουργία δύναται να έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον και χωρίζονται σε δύο κατηγορίες.³²

³¹ Πρόκειται για τον νόμο που αφορά στη ρύθμιση αυθαιρέτων κατασκευών, κτισμάτων κλπ.

³² Ν. 4014/11, Κεφάλαιο Α, Άρθρο 1.

Γ. Περιφέρεια και περιφερειακός σχεδιασμός και προγραμματισμός.

i. Η έννοια της περιφέρειας χωρικά και διοικητικά.

Η μελέτη των περιφερειών θεωρείται ένα από τα κύρια θέματα στη γεωγραφία τους δύο τελευταίους αιώνες. Κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα σημαντικές έρευνες πραγματοποιήθηκαν και εστιάστηκαν στις μεθοδολογίες προσδιορισμού περιφερειών.

Διαπιστώνουμε ότι για το σχεδιασμό του χώρου η έννοια της περιφέρειας μπορεί να αποδοθεί διαφορετικά από τον κάθε μελετητή ανάλογα με τον τρόπο που την προσεγγίζει.

Ειδικότερα, με τον όρο περιφέρεια εννοείται ένα τμήμα του χώρου που παρουσιάζει ομοιότητες ως προς συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και διακριτές παραμέτρους, ενώ καταλαμβάνει μια συγκεκριμένη θέση στο χώρο. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Deblj (1978), μια περιφέρεια συνδέεται με μια συγκεκριμένη θέση στο χώρο, καλύπτει κάποια έκταση και έχει έναν βαθμό ομοιογένειας σε σχέση με τα χαρακτηριστικά που την ορίζουν. Σύμφωνα με τον Κουτσόπουλο (2006) ένα τμήμα του χώρου ονομάζεται περιφέρεια ανεξάρτητα από το μέγεθός του, όταν:

- παρουσιάζει ομοιογένεια ως προς ορισμένα κριτήρια που εξαρτώνται από την περιοχή που αναφερόμαστε,
- ξεχωρίζει από γειτονικές περιοχές μ' ένα καθορισμένο είδος αλληλεξάρτησης που επικρατεί μέσα στα αντικείμενα και στα φαινόμενά της,
- έχει μια εσωτερική συνοχή.

Ο Hart (1982) αναγνώρισε ότι η έννοια της περιφέρειας είναι ένα χρήσιμο επιστημονικό εργαλείο για την οργάνωση και την παρουσίαση της πληροφορίας και την διευκόλυνση της επικοινωνίας, ενώ ο Παπαδασκαλόπουλος (1995) αναφέρει ότι η περιφέρεια αποτελεί μια δυναμική γεωγραφική ενότητα, της οποίας τα όρια προσδιορίζονται από τις διαχρονικές μεταβολές των κοινωνικοοικονομικών

χαρακτηριστικών, τις ροές και τις αλληλεξαρτήσεις των χωρικών μονάδων από τις οποίες συντίθεται.

Μια ομοιογενής περιφέρεια³³ καθορίζεται από κάποια χαρακτηριστικά όπως (Γιαουτζή, 2011) :

- Γεωγραφικά χαρακτηριστικά: μορφολογία εδάφους, κλιματολογικές συνθήκες, διαμόρφωση της χλωρίδας κ.ά.
- Οικονομικά χαρακτηριστικά: διάρθρωση της παραγωγής, πρότυπα κατανάλωσης, ανεργία, βαθμός ανάπτυξης, κατά κεφαλήν εισόδημα κ.ά.
- Κοινωνικο – πολιτικά χαρακτηριστικά: κοινωνικές τάσεις, πολιτικές θέσεις των κατοίκων, ιστορία της περιοχής, βαθμός αστικοποίησης, κοινωνικός εξοπλισμός κ.ά.

Μια λειτουργική περιφέρεια³⁴ από την άλλη δεν καθορίζεται από φυσικά όρια ώστε να διαχωρίζεται από κάποια άλλη, αλλά ο προσδιορισμός της γίνεται από τις δυνάμεις που ασκούνται ανάμεσα στον πόλο της περιφέρειας και την περιοχή επιρροής του (Γιαουτζή, 1983). Η πιο σημαντική μορφή μιας λειτουργικής περιφέρειας μπορεί να είναι μια *μητροπολιτική περιφέρεια* (Κόνσολας, 1985).

Τέλος, μια προγραμματική³⁵ ή σχεδιαστική περιφέρεια³⁶ προσδιορίζεται με όρους συνάφειας ή ενότητας των αποφάσεων, των μέτρων πολιτικής, είναι γεωγραφικά συνεχής όπως και η ομοιογενής περιφέρεια³⁷.

Άλλος ένας τύπος περιφέρειας είναι αυτός της διοικητικής περιφέρειας, ο οποίος είναι εξαρτημένος από τη διοικητική διάρθρωση της κάθε χώρας. Αυτός ο τύπος περιφέρειας είναι χρήσιμος στο πλαίσιο της ανάλυσης περιφερειακών προβλημάτων με τη θεσμική τους υπόσταση διαμέσου της οποίας αποτελεί τον πυρήνα για τη λήψη αποφάσεων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων σχεδιασμού που έχουν δοθεί, για την

³³ Ως Ομοιογενής Περιφέρεια ορίζεται το σύνολο των ενοποιημένων χωρικών μονάδων, μέσα στα όρια του οποίου ελαχιστοποιούνται οι αποκλίσεις από τα προσδιοριζόμενα κοινά χαρακτηριστικά (μεταβλητές) ενώ έξω από τα όριά του μεγιστοποιούνται. (Κόνσολας, 1997)

³⁴ Ως Λειτουργική Περιφέρεια ορίζεται Σύνολο ιεραρχημένα διαρθρωμένων ετερογενών χωρικών μονάδων, που έχουν λειτουργική συνεκτικότητα και αλληλεξάρτηση μεταξύ τους, με σειρά σχέσεων και ροών και επηρεάζονται από ένα κεντρικό πόλο. Ό.π.

³⁵ Ως προγραμματική περιφέρεια ορίζεται το τμήμα του χώρου το οποίο καθορίζεται για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων στόχων της περιφερειακής πολιτικής, που η πραγματοποίησή τους από εθνικούς ή περιφερειακούς φορείς, απαιτεί ενότητα 'διοικητικής δικαιοδοσίας' στη διαδικασία λήψης οικονομικών αποφάσεων. Ό.π.

³⁶ Η έννοια της προγραμματικής ή σχεδιαστικής περιφέρειας εισάγεται το 1966 από τον Boudeville (planning or programming region), όπως και η ταξινόμηση των περιφερειών σε ομοιογενείς, λειτουργικές, και σχεδιαστικές.

³⁷ Σαγιός, Ι., Σημειώσεις μαθήματος.

κατανομή πόρων και για την ανάλυση των περιφερειακών προβλημάτων (Γιαουτζή, 2011).

ii. Η έννοια του Περιφερειακού Προγραμματισμού.

Όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, ο χώρος έχει αποκτήσει μεγάλη σημασία στη διαμόρφωση πολιτικών και προγραμμάτων καθώς και της κοινωνικής ευημερίας, αν και ενσωματώθηκε στους κόλπους της οικονομικής πολιτικής με αργούς ρυθμούς.

Τα προβλήματα που δημιουργούνται από τις κοινωνικές και οικονομικές μεταβολές επηρεάζουν άμεσα την οργάνωση του χώρου και αντίστροφα επηρεάζονται από αυτή (Κόνσολας, 1997).

Η βασική επιδίωξη της περιφερειακής πολιτικής είναι η αντιμετώπιση προβλημάτων όπως οι εντάσεις που δημιουργούνται στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο λόγω διαπεριφερειακών ανισοτήτων, διαφορετικών επιπέδων ανεργίας και εισοδημάτων και άλλων παρόμοιων αστικών αναπτυξιακών προβλημάτων. Το βασικό εργαλείο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής είναι ο περιφερειακός προγραμματισμός.

Οι βασικές συνιστώσες των εννοιών από τις οποίες συντίθεται είναι ο προγραμματισμός και η περιφέρεια, η οποία αναλύθηκε στο προηγούμενο υποκεφάλαιο.

Ο προγραμματισμός ή καλύτερα προγραμματίζω σημαίνει αναλαμβάνω να προσδιορίσω και να κατευθύνω μια δράση ή μια ομάδα δράσεων σήμερα για να πετύχω κάτι συγκεκριμένο στο μέλλον. Στο ίδιο πλαίσιο, ο δημόσιος προγραμματισμός προσδιορίζεται ως μια ομάδα διαδικασιών με τις οποίες οι δημόσιοι φορείς διαμορφώνουν και καθοδηγούν ομάδες δράσεων με στόχο την επίτευξη μιας συγκεκριμένης κατάστασης στο μέλλον και η οποία έχει προσδιοριστεί εκ των προτέρων (Παπαδασκαλόπουλος, 2003).

Ο περιφερειακός προγραμματισμός λοιπόν θα λέγαμε πως σχετίζεται με τον δημόσιο προγραμματισμό προσπαθεί να προσανατολίσει και να διαχειριστεί την αναπτυξιακή διαδικασία, η οποία εκφράζεται από μια αέναη αλλαγή των

κοινωνικοοικονομικών σχέσεων μέσα στις περιφέρειες, μέσω του προγραμματισμού και του ελέγχου αυτών στο γεωγραφικό χώρο (Martins, 1986).

Ένας αντιπροσωπευτικός ορισμός για τον Περιφερειακό Προγραμματισμό είναι ο εξής (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2002) :

«Ως Περιφερειακός Προγραμματισμός νοείται ο τύπος της δημόσιας δράσης, που σχετίζεται άμεσα με τον έλεγχο της αναπτυξιακής πραγματικότητας, μέσω μιας συστηματικής προσπάθειας προσδιορισμού και προσανατολισμού των δράσεων σε μια δεδομένη κλίμακα χώρου, η οποία είναι κατά κανόνα μεγαλύτερη από την τοπική και μικρότερη από την εθνική και ονομάζεται περιφέρεια προγραμματισμού, με σκοπό τον εκ των προτέρων έλεγχο μιας μελλοντικής, σαφώς προσδιορισμένης χρονικά, αναπτυξιακής κατάστασης»

Ο Περιφερειακός Προγραμματισμός αποτελεί βασικό μέσο του εθνικού αναπτυξιακού προγραμματισμού και βοηθά στην αποτελεσματικότητά του για τους εξής λόγους (Σκούντζος, 1992) :

- Η «περιφερειοποίηση» του εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος διευκολύνει τον έλεγχο της συνέπειας και της εφικτότητας των στόχων του, υπό τους περιορισμούς και τις δυνατότητες που θέτει η μεταβλητή του χώρου. Τα μέτρα των περιφερειακών προγραμμάτων συμπληρώνουν και πολλές φορές εξειδικεύουν στο χώρο τα μέτρα του εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος.
- Η κατάρτιση των περιφερειακών προγραμμάτων διευκολύνει την απογραφή και αξιολόγηση των διαθέσιμων παραγωγικών συντελεστών και την επισήμανση συμπληρωματικότητων για την αξιοποίησή τους.
- Η κατάρτιση και εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων ενισχύει την αποκέντρωση του συστήματος λήψης αποφάσεων, τη συμμετοχή των τοπικών φορέων στην αναπτυξιακή διαδικασία και κατά συνέπεια διευκολύνει την αποδοχή των στόχων του εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος από τον πληθυσμό.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο προγραμματισμός γίνεται πιο αυστηρός και πιο συγκεκριμένος τόσο στο περιεχόμενο, στο θεσμικό πλαίσιο που τον διέπει, στις πηγές χρηματοδότησης, όσο και στα χρονοδιαγράμματα, την παρακολούθηση, διαχείριση και αξιολόγησή του.

Ο Περιφερειακός Προγραμματισμός διαφέρει από τον Περιφερειακό Σχεδιασμό, δεδομένου ότι στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαμορφώνονται και Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης, αλλά και Περιφερειακά Προγράμματα. Ο Σχεδιασμός

αφορά τη διαμόρφωση της αναπτυξιακής στρατηγικής, τον προσδιορισμό των κύριων αναπτυξιακών κατευθύνσεων και την επιλογή των βασικών μέσων πολιτικής, ενώ ο Προγραμματισμός αφορά την εφαρμογή του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού και περιλαμβάνει την ποσοτική και χρονική εξειδίκευση σκοπών και μέσων, σε στόχους, μέτρα και δράσεις.

iii. Η περιφέρεια στην Ελλάδα και η διοικητική της διάρθρωση.

Η διοικητική διάρθρωση και η κατανομή των αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων, διαμόρφωσης και υλοποίησης ενός προγράμματος, μεταξύ των κεντρικών, των περιφερειακών και των τοπικών φορέων προσδιορίζουν το ισχύον σύστημα περιφερειακού προγραμματισμού μιας χώρας (Παπαδασκαλόπουλος, 2003).

Η εμφάνιση του θεσμού της περιφέρειας στην ελληνική έννομη τάξη και στο διοικητικό της σύστημα γίνεται για πρώτη φορά το 1986. Σε αυτό³⁸ συνέβαλε κυρίως η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, σε συνδυασμό με τις γενικότερες τάσεις στον περιφερειακό και εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό και ευρύτερο επίπεδο, έδωσαν την ώθηση για δρομολόγηση πιο ολοκληρωμένων αποκεντρωτικών μορφών διοικητικής διάρθρωσης³⁹.

Έτσι οι περιφερειακές αρχές αποκτούν μια πιο ισότιμη σχέση με τις εθνικές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού αφού στη διαπραγμάτευση, κατάρτιση και εφαρμογή περιφερειακών προγραμμάτων πλέον συμμετέχουν και αυτές. Τα τελευταία χρόνια επίσης, παράλληλα με την αναδιοργάνωση και εξέλιξη του συστήματος προγραμματισμού, εισήχθησαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις και στο θεσμικό πλαίσιο σχετικά με την αναδιάρθρωση των διοικητικών και χωρικών ενότητων⁴⁰.

³⁸ Στο ότι η περιφέρεια εμφανίζεται ως ένα νέο διοικητικό επίπεδο.

³⁹ Από το 1985 και έπειτα η Ευρωπαϊκή Κοινότητα χρηματοδοτούσε τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, που κατά βάση ήταν περιφερειακά προγράμματα, οπότε και η Ελλάδα έπρεπε να διαμορφώσει κατάλληλες περιφερειακές δομές που θα ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις συνεκτικών και μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων με αξιοποίηση πόρων από την Κοινότητα. Ένας δεύτερος λόγος ήταν η ανάγκη ορθολογικοποίησης της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε μία ενιαία περιφερειακή δομή (Πετράκος, 2004).

⁴⁰ Οι μεταρρυθμίσεις που συνέβαλαν στην αποκέντρωση και την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης είναι οι νόμοι 1416/84, 1622/86, 1833/89 αλλά και οι πρόσφατοι 2218/94, 2240/94, 2503/97 και 2539/97, 3852/10.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν έχουν μόνο επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης και στην ενδυνάμωση της δημοκρατικής λειτουργίας, αλλά και στη διευκόλυνση της αναπτυξιακής και προγραμματικής διαδικασίας (Μπεριάτος, 1994).

iv. Ο περιφερειακός προγραμματισμός στην Ελλάδα.

Με όσα συνέβαιναν γενικότερα τόσο στον ευρωπαϊκό, όσο και στον ελληνικό χώρο τις τελευταίες δεκαετίες, η νομοθεσία η σχετική με το σχεδιασμό του χώρου έχει διευρυνθεί και εμπλουτισθεί σημαντικά προκειμένου η χώρα να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες ανάγκες, εξελίξεις και προοπτικές.

Έτσι, γίνεται απαραίτητη η διερεύνηση του ρόλου κάθε επιπέδου πολιτικο – διοικητικής βαθμίδας, ώστε να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα και προτάσεις για τη συμμετοχή τους στις σύγχρονες τάσεις που διαμορφώνονται από την Ευρωπαϊκή και Διεθνή πολιτική.

Ο περιφερειακός προγραμματισμός στην Ελλάδα αρχίζει μεταπολεμικά παράλληλα με την προσπάθεια αναπτυξιακού προγραμματισμού. Η πορεία θεμελίωσης του περιφερειακού προγραμματισμού αποτυπώνεται σε πέντε περιόδους με την πρώτη να ξεκινά το 1948 έως το 1964. Το 1948 εφαρμόζονται πολιτικές για την ενίσχυση της βιομηχανικής περιφερειακής ανάπτυξης, ενώ το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της Ελλάδος 1960 – 1964» θέτει την ανάγκη αντιμετώπισης περιφερειακών προβλημάτων.

Η δεύτερη περίοδος αναφέρεται στο διάστημα από το 1964 – 1979, με τον διαχωρισμό των περιφερειών ανάλογα με το αναπτυξιακό τους επίπεδο, την ίδρυση ΒΙΟΠΑ και την έμφαση που δίνεται για την ανάπτυξη παραμεθόριων περιοχών.

Η τρίτη χρονολογικά περίοδος αφορά τα έτη από την ένταξη της Ελλάδας στη ΕΟΚ, από το 1980 – 1986, και την προσπάθεια σύνδεσης της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με αυτή της ΕΟΚ. '

Κατά την τέταρτη περίοδο από το 1986 – 2004 με την εφαρμογή των ΜΟΠ, ως 'πρόδρομοι' των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ), διαμορφώνεται το θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής και του περιφερειακού προγραμματισμού.

Η πέμπτη και τελευταία περίοδος καλύπτει τα έτη από το 2004 έως και σήμερα και διαμορφώνεται από τα ΚΠΣ, όπου και τίθενται για πρώτη φορά κοινά κριτήρια/στόχοι για τις περιοχές επιλεξιμότητας των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων σε περιοχές με έντονες περιφερειακές ανισότητες (Ε.Ε., 1990).

ν. Περιφερειακό σχεδιασμός και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.

Προσαρμόζοντας τη σχέση γεωγραφίας και χωρικού σχεδιασμό σε περιφερειακό επίπεδο, αναδεικνύεται η ανάγκη γεωγραφικής προσέγγισης ζητημάτων του χώρου, αφού ο σχεδιασμός αποσκοπεί στην τροποποίηση των χωρικών δεδομένων με στόχο την ολοκλήρωση των εθνικών και περιφερειακών πολιτικών (Παπαπετρόπουλος, 2008).

Έτσι σε Εθνικό Επίπεδο έχουμε τον «Οικονομικό αναπτυξιακό σχεδιασμό, αφορά τη Χώρα, διαμορφώνεται από το Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών (ΥΠΟΙΟ)⁴¹, που είναι υπεύθυνο για τη κίνηση της διαδικασίας, και περιλαμβάνει:

- Το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης (5ετές), που συντάσσεται από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών με την επίβλεψη του ΥΠΟΙΟ, υποβάλλεται για έγκριση στην Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης (Ε.Σ.Κ.Π.-Χ.Σ.& Α.Α.), η οποία το προωθεί στην Βουλή για την τελική έγκρισή του.
- Το Εθνικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), που δημιουργήθηκε για τους σκοπούς διαπραγμάτευσης με την Ευρωπαϊκή Ένωση⁴².

Το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, μετά από τις γνωματεύσεις των τομεακών Υπουργείων, εγκρίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής, με τελική έγκριση από τη Βουλή. Θεσμοθετείται με Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παρακολουθείται από την Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ του ΥΠ.ΟΙ.Ο.

⁴¹ Ν. 2742/99, άρ.3.

⁴² Συνθήκη Ε.Ε. αρ.158, Κανονισμός 1260/1999 -Ε.Κ., Ν. 2860/2000

Τον «Χωροταξικό Σχεδιασμό» , που αφορά τη Χώρα, διαμορφώνεται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ)⁴³, () το οποίο είναι αρμόδιο για την κίνηση της διαδικασίας, και περιλαμβάνει :

- Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού (5ετές – με προοπτική 15 ετών), το οποίο ύστερα από τη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας, Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΣΧΣΑΑ), εγκρίνεται από την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής- ΧΣΑΑ, που το προωθεί στη Βουλή για την τελική έγκριση. Θεσμοθετείται με Νόμο. Παρακολουθείται από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. που συντάσσει ανά 2ετία σχετική έκθεση.
- Το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, (5ετές), το οποίο ύστερα από τη γνώμη του ΕΣΧΣ&ΑΑ, εγκρίνεται από την ΕΣΚΠ-ΧΣΑΑ.

Σε Περιφερειακό Επίπεδο και με τις Ευρωπαϊκές εξελίξεις, με το καθοδηγητικό κείμενο δράσης «Ατζέντα 2000: Για μια δυνατότερη και μεγαλύτερη Ευρώπη» και το Σχέδιο Ανάπτυξης το Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ), καθώς και η θέσπιση του Ν.2742/99 σε Εθνικό επίπεδο, κατέστησαν αναγκαία τη συγκρότηση στρατηγικού σχεδιασμού προκειμένου:

α. να υιοθετηθούν οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Πολιτικής και να προσαρμοστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στην Ελληνική πραγματικότητα,

β. να υλοποιηθούν οι συνταγματικές διατάξεις για τη Χωροταξία στρατηγικού και ευέλικτου χαρακτήρα,

γ. να ενισχυθεί σε Περιφερειακή κλίμακα η προβληματική για την Αειφόρο Βιώσιμη Ανάπτυξη,

δ. να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα χωρικής ανισότητας των Ελληνικών Περιφερειών,

ε. να μελετηθεί ο Εθνικός χώρος σε περιφερειακό επίπεδο, σε συνάρτηση με τις διεθνείς ροές και τους άξονες και πόλους ανάπτυξης του Εθνικού χώρου, προκειμένου να επιλυθούν τα σύγχρονα προβλήματα των Ελληνικών Περιφερειών.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός περιφερειακού επιπέδου καθώς και τα εργαλεία εφαρμογής του δεν μένουν ανεπηρέαστα από αυτή την εξέλιξη. Με την θεσμοθέτηση του Ν.2742/99, προσδιορίστηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα το αντικείμενο και ο στόχος του Περιφερειακού Χωροταξικού Σχεδιασμού, υπό την μορφή κατευθυντηρίων

⁴³ Ν. 2742/99, άρ. 6,7.

πλαίσιων στρατηγικού χαρακτήρα, με την ονομασία **Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ)**.

Στόχο των ΠΠΧΣΑΑ, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν.2742/99, αποτελούν ο προσδιορισμός των βασικών προτεραιοτήτων και στρατηγικών επιλογών (με προοπτική 15 ετών) για την ολοκληρωμένη και αειφορική ανάπτυξη του χώρου των Περιφερειών, η αξιολόγηση των χωρικών επιπτώσεων των Ευρωπαϊκών, Εθνικών και Περιφερειακών πολιτικών και προγραμμάτων στο επίπεδο της κάθε Περιφέρειας, η καταγραφή και να αξιολόγηση της θέσης των Περιφερειών στον Διεθνή και Ευρωπαϊκό χώρο, η καταγραφή και αξιολόγηση των παραγόντων και των λειτουργιών διαπεριφερειακού χαρακτήρα που είναι σε θέση να επηρεάσουν την μακροπρόθεσμη και αειφορική ανάπτυξη των Περιφερειών της Ελλάδας.

Προκειμένου να υλοποιήσουν τους παραπάνω στόχους τους, τα ΠΠΧΣΑΑ με το περιεχόμενο τους προσδιορίζουν τις κατευθύνσεις για:

- τη διοικητική και οικονομική ανασυγκρότηση των Περιφερειών,
- τη χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων διοικητικής – κοινωνικής – τεχνικής υποδομής,
- την ανάπτυξη των Παραγωγικών τομέων,
- την προστασία και ανάδειξη του Φυσικού και Πολιτιστικού περιβάλλοντος,
- την προστασία και ανάδειξη των ειδικών κατηγοριών χώρου (Παράκτιος, Ορεινός, Αγροτικός, Νησιωτικός, Αστικός – περιαστικός),
- να εξασφαλίσουν την ικανότητα τους να λειτουργούν ως κατευθυντήρια πλαίσια στα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού, καθώς και των άλλων εργαλείων σχεδιασμού του Ν.2508/97 (ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΠΕΡΠΟ, ΖΟΕ κλπ),
- τον καθορισμό προγράμματος δράσης προκειμένου να εξασφαλιστεί η υλοποίηση της εφαρμογής τους.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

Α. Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου του Χωροταξικού Σχεδιασμού

Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι η εξέλιξη του σχεδιασμού σε κάθε χώρα μορφώνεται από τις αντίστοιχες εξελίξεις που σημειώνονται στο ευρύτερο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Άλλωστε ο σχεδιασμός, ως λειτουργική διαδικασία δεν παραμένει στάσιμος, αλλά ενέχει μια σημαντική δυναμική στο χρόνο και το χώρο, που απορρέει από τις εκάστοτε πολιτικές επιλογές (Τολίδης, κ.α.).

Στην Ελλάδα η ανάγκη ρύθμισης θεμάτων του χώρου εμφανίζεται αρχικά στο πλαίσιο των μεγάλων ή ραγδαία αναπτυσσόμενων αστικών περιοχών και κατά συνέπεια η έννοια του σχεδιασμού ταυτίζεται αρχικά με εκείνη του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και του σχεδιασμού γενικότερα, χωρίστηκε σε περιόδους σημαντικές για την εξέλιξη και την πορεία της ίδιας της χώρας όσο και σε σχέση με τον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο.

Οι δράσεις και οι πολιτικές χωροταξίας ως έκφραση στο χώρο ενός βασικότερου πολιτικού και κοινωνικοοικονομικού πλαισίου σημειώνονται στη νεώτερη ιστορία του ελληνικού κράτους, από τις αρχές του 20ου αιώνα. Ουσιαστικά, η Χωροταξία στην Ελλάδα, αρχίζει να εμφανίζεται ως ιδιαίτερος κλάδος μεταπολεμικά, στις αρχές του δεύτερου μισού του 20ου αιώνα (σε αντίθεση με τις ΗΠΑ και την Ευρώπη όπου εμφανίστηκε στις πρώτες δεκαετίες του αιώνα αυτού) (Μπεριάτος, 2009).

Από το 1923 και μεταπολεμικά, η έλλειψη του συστήματος ολοκληρωμένου ή έστω και αποσπασματικού χωρικού σχεδιασμού και συνακόλουθα δεσμευτικών σχεδίων χρήσεων γης, περιθωριοποίησε το σχετικό πλαίσιο ρυθμίσεων σε κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες δεν προσδιόριζαν εξειδικευμένες χρήσεις ανά περιοχή, ζώνη ή άξονα, ούτε προέβλεπαν περιορισμούς στις χωροθετήσεις διαφόρων λειτουργιών (Οικονόμου, 1998).

Οι κρατικές αναπτυξιακές παρεμβάσεις για το χώρο υπήρξαν υποτυπώδεις μέχρι τη δεκαετία του 1950, ενώ η κατάρτιση των Προγραμμάτων Ανάπτυξης (1960 – 1964,

1966 – 1970⁴⁴, 1971 – 1985) είχε ελλιπή και εξαιρετικά περιορισμένη περιφερειακή – χωροταξική διάσταση, στηριζόταν κυρίως στη δημιουργία έργων υποδομής και την ενίσχυση του βιομηχανικού κλάδου, στηρίχθηκαν σε πρότυπα ανεπτυγμένων χωρών και ουσιαστικά δεν επηρέασε την περιφερειακή διάρθρωση της χώρας. Αρκέστηκαν απλώς στο να αποτελούν τις εκάστοτε πολιτικές-κρατικές αναπτυξιακές προθέσεις χωρίς πρακτική εφαρμογή (Τολίδης, κ.α.).

Η ανυπαρξία σχετικής νομοθεσίας με τα θέματα του σχεδιασμού, αντανάκλα την έλλειψη σοβαρής ενασχόλησης με το αντικείμενο του σχεδιασμού του χώρου από πλευράς του κράτους κατά την περίοδο αυτή (Γιαουτζή, 2011). Επίσης οι αδυναμίες του συστήματος έγγειας ιδιοκτησίας, η αποσπασματική οικιστική πολιτική, η πολιτική χρήσεων και χωροθετήσεων στον μη αστικό χώρο χωρίς κανένα προγραμματισμό και σχεδιασμό, είχε ως αποτέλεσμα να μην υλοποιηθεί καμία ουσιαστική παρέμβαση σε ότι αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό (Χριστιανόπουλος, 1993).

Στην επόμενη περίοδο, από το 1967 – 1974 με την κυβέρνηση της δικτατορίας, ελάχιστες ήταν οι διαδικασίες θέσπισης χωροταξικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων με εξαίρεση κάποιες τομεακές μελέτες που εκπονήθηκαν από το ΚΕΠΕ στο πλαίσιο του πενταετούς σχεδίου ανάπτυξης 1966 – 1970⁴⁵, ενώ όπως ήδη προαναφέρθηκε, τα νομοθετήματα και τα έργα της κυβέρνησης της δικτατορίας συντέλεσαν στην αλλοίωση του αστικού χώρου.

Με το άρθρο 24, παρ. 2 του Συντάγματος του 1975 κατοχυρώνεται για πρώτη φορά νομικά η έννοια του Χωροταξικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα, ενώ τίθεται και το συνταγματικό πλαίσιο άσκησης της χωροταξικής πολιτικής.

Η αστάθεια που επικρατεί στο οικονομικό και πολιτικό προφίλ της χώρας την περίοδο που ακολουθεί, εμποδίζει οποιαδήποτε εφαρμογή και θεσμοθέτηση χωρικών πλαισίων σχεδιασμού, με εξαίρεση την προσπάθεια διαμόρφωσης μιας εθνικής χωροταξικής πολιτικής με την ψήφιση του Ν. 360/76 « Για τη Χωροταξία και το Περιβάλλον» και τη δημιουργία του ΥΧΟΠ με τον Ν. 1038/79. Η πολιτική που διαμορφώθηκε στην αρχή της δεκαετίας του 1980 αναφερόταν στις «αντίπαλες πόλεις», ως το επίσημο πλέον πλαίσιο άσκησης χωροταξικής πολιτικής. Η λογική στηριζόταν

⁴⁴ Οι αρχές της δεκαετίας του 1960, ο προβληματισμός για την περιφερειακή ανάπτυξη και τον κρατικό προγραμματισμό γίνεται ιδιαίτερα αισθητός στην Ελλάδα (Βασενχόβεν, 1995). Επικρατεί η αναγκαιότητα του σχεδιασμού ως θεσμού και ως κρατικής λειτουργίας (Παπαπετρόπουλος, 2008)

⁴⁵ Οι σημαντικότερες εκθέσεις του προγράμματος αφορούσαν στο δίκτυο οικιστικών κέντρων και στο δίκτυο των μικρών αγροτικών οικισμών, και αν και δεν εκδόθηκαν ποτέ, επηρέασαν εθνικά και περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια (Αγγελίδης, 1972)

στην ενίσχυση κάποιων περιφερειακών αστικών κέντρων, ώστε αυτά να αποτελέσουν πόλους ανάπτυξης, ικανούς να ανταγωνιστούν την πρωτεύουσα. Η συγκεκριμένη αναπτυξιακή στρατηγική θα οδηγούσε σε φαινόμενα σημειακής πληθυσμιακής και αναπτυξιακής συσσώρευσης, με αποτέλεσμα την περαιτέρω υποβάθμιση της υπαίθρου (Τολίδης, κ.α.).

Κατά την επόμενη δεκαετία, 1980, η φιλοσοφία της χωροταξίας και του σχεδιασμού αλλάζει αφού με το Πρόγραμμα Ανάπτυξης 1983 – 1987 διατυπώνονται ειδικές κατευθύνσεις σε εθνικό και νομαρχιακό επίπεδο. Σημεία αναφοράς της συγκεκριμένης αναπτυξιακής περιόδου αποτελεί η προσπάθεια διατομεακού συντονισμού των μέτρων και των προγραμμάτων και οι «Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης των Νομών της Χώρας» που συνέταξε το ΥΠΕΧΩΔΕ (1984). Η συγκεκριμένη πολιτική αποσκοπεί στην ενίσχυση των περιφερειακών κέντρων, των λεγόμενων Κέντρων Εντατικής Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΚΕΠΑ). Το μοντέλο που προωθήθηκε σε αυτές τις προτάσεις, ήταν ανάλογο του «κέντρου- περιφέρειας». Στόχος ήταν να ενισχυθούν οι μεσαίοι και μικροί οικισμοί, ώστε να αποτελέσουν το συνδετικό κρίκο μεταξύ των ανεπτυγμένων αστικών κέντρων και της υπαίθρου και η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Το χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου είναι η διασπορά των διοικητικών αρμοδιοτήτων, των σχετικών με τον χωροταξικό σχεδιασμό, σε πολλές υπηρεσίες διαφορετικών υπουργείων, καθώς και η άποψη σχετικά με το σχεδιασμό ως μια «τομεακή» αντίληψη, που υποβιβάζει το χωροταξικό σχεδιασμό σε μία απλή «προβολή» στο χώρο των τομεακών προγραμμάτων και όχι ως ένα εργαλείο συνολικής ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας (Γιαουτζή, 2011), όμως παρ' όλα αυτά αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της αναπτυξιακής διαδικασίας (Βασενχόβεν, 2000).

Εξαίρεση στην υποβάθμιση του χωροταξικού σχεδιασμού την περίοδο αυτή αποτελούν οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (EXM) οι οποίες ως θεσμικό τους εργαλείο χρησιμοποίησαν τις ΖΟΕ προκειμένου να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο της «εκτός σχεδίου δόμησης». Ωστόσο όπως αποδείχθηκε στην πράξη, μάλλον καταστροφική υπήρξε η διάκριση αυτή του ελληνικού χώρου σε εντός και εκτός σχεδίου εκτάσεις⁴⁶.

⁴⁶ Στα προβλήματα αυτά πρέπει να προστεθεί και η έλλειψη χωροταξικών κατευθύνσεων για τον υποκείμενο σχεδιασμό (πολεοδομικό και περιβαλλοντικό), η οποία "διευκόλυνε" τις αποσπασματικές, ανορθολογικές και/ή αντιπεριβαλλοντικές επιλογές πολλών σχεδίων τοπικής κλίμακας (και των αρμόδιων φορέων), καθώς και η έλλειψη χωροταξικού πλαισίου για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό (στην περίοδο όπου τα τρία διαδοχικά ΚΠΣ οδήγησαν σε καθοριστικές για το μέλλον της χώρας επιλογές χωροθέτησης)

Πρακτικά, πριν λειτουργήσουν οι περιφέρειες ως προγραμματικό κύτταρο, έγινε μια προσπάθεια να υλοποιηθεί ο Χωροταξικός Σχεδιασμός σε επίπεδο νομού. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια κατάρτιζαν τα πενταετή προγράμματα ανάπτυξης, ενώ τα χωροταξικά σχέδια αποτελούσαν τη χωροταξική στήριξη της αναπτυξιακής διαδικασίας (Χριστιανόπουλος, 1998). Οι αυτόνομες ΖΟΕ του Ν. 1337/83 καθιερώνονται επιλεκτικά χωρίς όμως να έχουν αποκτήσει ένα περιεχόμενο που να συνδέει τις χωρικές με τις οικονομικές παραμέτρους. Παράλληλα με τις ρυθμίσεις των ΓΠΣ, των χρήσεων γης στις ευρύτερες περιοχές των οικισμών, των ΕΧΜ, των Χωροταξικών Σχεδίων των Νομών και των ρυθμίσεων στις Ζώνες Βιομηχανίας – Τουρισμού, που προωθήθηκαν στα τέλη της δεκαετίας, ήταν δυνατόν να υλοποιηθεί ένας άτυπος χωροταξικός σχεδιασμός.

Η ανάπτυξη της χώρας και στις πολιτικές που ακολουθεί στις επόμενες δεκαετίες, παρεμβαίνουν όλο και πιο έντονα οι ευρωπαϊκές πολιτικές και οι αρμόδιοι φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο στον εθνικό, όσο και στον περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό. Τα πρώτα προγράμματα περιφερειακής, οικονομικής και τομεακής ανάπτυξης καταρτίστηκαν προκειμένου να απορροφήσουν Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις. Πρόκειται αρχικά για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) και στη συνέχεια ακολούθησαν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) που συνοδεύτηκαν από τα αντίστοιχα Σχέδια Ανάπτυξης για τις προγραμματικές - περιόδους 1989 – 1993, 1994 – 1999, 2000 – 2006, 2007 – 2013.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα κατέστησε φανερή την ανάγκη να προσαρμοστεί στις εξελίξεις που αναπτύσσονται σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανάπτυξη υπηρεσιών, νέα γεωγραφικά και χωρικά δεδομένα και απαιτήσεις σε επίπεδο εθνικό και περιφερειακό, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος ως παράγοντα προστασίας και προσέλκυσης επενδύσεων, η τροποποίηση πολιτικών όπως η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), απαιτεί μια χωροταξική προσέγγιση που θα λαμβάνει υπ' όψιν όλα τα παραπάνω.

Σε συνδυασμό με τα προηγούμενα και στο πλαίσιο που η ΕΕ δείχνει να προβληματίζεται για τη χωρική οργάνωση του κοινοτικού χώρου ως μέσο για την κοινωνική, οικονομική και πλέον εδαφική της ολοκλήρωση (Ανδρικοπούλου, 2000), και ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός θα πρέπει να συντονίζει τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, με τους στόχους συνοχής του εθνικού χώρου και να οδηγεί σε μια βιώσιμη διαχείριση (ΥΠΕΧΩΔΕ), καθιερώνεται για πρώτη φορά στην

Ελλάδα ένας δεσμευτικός αναπτυξιακός προγραμματισμός, αντί του ενδεικτικού των προηγούμενων περιόδων (Θωΐδου, 2004).

Οι χωρικές διαστάσεις των αναπτυξιακών προγραμμάτων, αν και απουσιάζουν κατά την κατάρτισή τους, αναζητούνται εκ των υστέρων, ως χωρικές επιπτώσεις από την εφαρμογή τους, μέσα από μια σειρά μελετών που ανατέθηκαν από το ΥΠΕΧΩΔΕ για 12 από τις 13 ελληνικές περιφέρειες καθώς κι ενός ερευνητικού έργου⁴⁷ για το σύνολο της χώρας (Καυκαλάς και Ανδρικοπούλου, 2000).

Με τη θεσμοθέτηση του χωροταξικού σχεδιασμού το 1999 με το Ν. 2742/99, αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα ολοκληρωμένης θεώρησης της δημόσιας παρέμβασης με χωρική αναφορά μέσα από τη θέσπιση ενός πλαισίου στρατηγικών χωρικών κατευθύνσεων (Οικονόμου, 2002).

Ο Ν. 2742/99 αποτελεί ένα καινοτόμο θεσμικό πλαίσιο για τον Χωροταξικό Σχεδιασμό, και τούτο γιατί ενσωματώνει στο στρατηγικό του σχεδιασμό τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις στον κοινωνικό, οικονομικό και τεχνολογικό τομέα και τις επιπτώσεις τους στη χωρική ανάπτυξη, τους στόχους του Ευρωπαϊκού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης, την οικονομική συγκυρία σε διεθνές επίπεδο και τα οικονομικά δεδομένα της χώρας. Συντονίζει τα υπερκείμενα επίπεδα σχεδιασμού και εξασφαλίζει την εσωτερική συνοχή και τη συμπληρωματικότητα χωροταξικών, περιβαλλοντικών, και πολεοδομικών παρεμβάσεων (Γεράρδη και Γιαλύρη, 2003).

Ή τουλάχιστον αυτά επιδιώκει...

Για τους πρόσφατους νόμους 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης» και 4014/11 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων» μένει να αποδειχθούν και να αξιολογηθούν στην πράξη αφού ο μεν πρώτος είναι η συνέχεια ενός νόμου, αυτού του 2539/97, που απ' όσο διαπιστώθηκε χρειάστηκε «αναβάθμιση» για να λειτουργήσει στα ελληνικά πρότυπα και δεδομένα, ο δε δεύτερος ενέχει προβλήματα εγκυρότητας της θέσπισής του αφού εκκρεμεί απόφαση του ΣτΕ επ' αυτού.

⁴⁷ Που εκπονήθηκε από ΑΕΙ.

B. Ελληνική Νομοθεσία και Νομολογία.

Οι κυριότερες πηγές του εθνικού δικαίου της προστασίας του περιβάλλοντος, του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου είναι το Σύνταγμα, οι νόμοι και οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί για την εφαρμογή τους ή κατ' εξουσιοδότησή τους (διατάγματα, αποφάσεις υπουργών, κλπ), όπως και η νομολογία των δικαστηρίων και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).

Ο σχεδιασμός ως βασική μέθοδος άσκησης των κρατικών δραστηριοτήτων, υπάγεται σε ένα νομικό θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης της πολιτείας, το Σύνταγμα (Μέλισσας, 2002).

Η χωροταξική, λοιπόν οργάνωση της Ελλάδας επιβάλλεται από το Σύνταγμα και αποτελεί νομική υποχρέωση από το 1975 και συγκεκριμένα με το άρθρο 24 παρ. 2. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους, το οποίο πρέπει να λαμβάνει όλα εκείνα τα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την επίτευξη της αποτελεσματικής προστασίας του. Επίσης, ο πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός υποβάλλεται στον έλεγχο του κράτους με συνέπεια να αποτελεί πλέον αντικείμενο δικαστικής κρίσης και ερμηνείας⁴⁸. Το αμέσως επόμενο έτος και προς τη συνταγματική αυτή επιταγή, εκδόθηκε ο θεσμικός νόμος 360/1976 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α', 151), ο οποίος επιχείρησε να οργανώσει το πλαίσιο για την κατάρτιση και έγκριση των εθνικών, περιφερειακών και ειδικών χωροταξικών σχεδίων. Η έλλειψη συνολικού και τομεακού χωροταξικού σχεδιασμού έως και το 1999 οπότε και έχουμε την ψήφιση του Ν. 2742/1999 « Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α', 207), αποτέλεσε αφορμή για την ανάπτυξη της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Η πρωτοπόρα και συχνά ρηξικέλευθη νομολογία του ΣτΕ, ανέδειξε τα προβλήματα που σχετίζονται με την έλλειψη συγκροτημένου πλαισίου για το χωροταξικό σχεδιασμό και τις κατευθυντήριες αρχές και κατευθύνσεις αυτού του σχεδιασμού (Παπαπετρόπουλος, 2008).

Ο Ν. 360/76 σε όλη τη διάρκεια της πορείας του παρέμεινε κατ' ουσίαν ανενεργός, αφού κατά το διάστημα που ήταν σε ισχύ εγκρίθηκαν ελάχιστος αριθμός τοπικών χωροταξικών σχεδίων για συγκεκριμένες, και πολύ περιορισμένης έκτασης,

⁴⁸ Με βάση τη διάταξη αυτή έχουν εκδοθεί οι περισσότερες αποφάσεις του ΣτΕ.

περιοχές της χώρας⁴⁹. Σε εφαρμογή του νόμου 2742/99 εγκρίνονται εξ αρχής τα θέματα ρύθμισης του χωροταξικού σχεδιασμού με την επιβολή ουσιαστικών κανόνων και τη θεσμοθέτηση των σχετικών διαδικασιών (Μενουδάκος, 2008).

Η κατάργηση των διατάξεων του Ν. 360/76 με το άρθρο 18 παρ. 1 του Ν. 2742/99 σήμανε μια μεταβολή όχι όμως και μια ριζική αναμόρφωση του χωροταξικού σχεδιασμού σε επίπεδο νομοθετικού κειμένου (Κουτούπα-Ρεγκάκου). Διατηρούνται τα τρία είδη πράξεων του χωροταξικού σχεδιασμού, τα οποία αναβαπτίζονται από εθνικό χωροταξικό σε Γενικό Πλαίσιο, τα περιφερειακά και ειδικά σε Περιφερειακά Πλαίσια και Ειδικά Πλαίσια ΧΣΑΑ. Γίνονται αναλυτικότερες οι ρυθμίσεις του με τη διεξοδική παράθεση στόχων και αρχών της χωροταξίας, με το άρθρο 2, και την επέκταση των μέσων του χωροταξικού σχεδιασμού και σε άλλους μηχανισμούς ελέγχου και στήριξης. Σημαντική ήταν και η πρόβλεψη της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής ΧΣΑΑ, με το άρθρο 3, ως όργανο κοινωνικής συμμετοχής και διαβούλευσης. Η διαδικασία εκπόνησης των πλαισίων προσαρμόστηκε στις νέες αρμοδιότητες, ενώ η εμβέλεια της δεσμευτικότητας των Πλαισίων επανέλαβε τις ρυθμίσεις για τη δεσμευτικότητα των Σχεδίων.

Χωρίς αμφιβολία η ψήφιση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού (ΓΠΧΣΑΑ) το έτος 2008, του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον τουρισμό το έτος 2009, του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού για τη βιομηχανία το έτος 2009, το Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας το έτος 2008, αλλά και των 12 Περιφερειακών Χωροταξικών Σχεδίων το 2003 συνιστούν μια από τις σημαντικότερες διαρθρωτικές αλλαγές που έγιναν στη χώρα τις τελευταίες δεκαετίες⁵⁰.

Η ορθολογική και βιώσιμη άσκηση του χωρικού σχεδιασμού αποτελεί και τον ουσιαστικό όρο για την αποτελεσματική προστασία και διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος (Αγγελίδης, 1991). Ωστόσο η αδράνεια και η απροθυμία της εκτελεστικής εξουσίας να εφαρμόσει το Σύνταγμα και ότι αυτό επιτάσσει για περιβαλλοντική προστασία και χωρικό σχεδιασμό, προκειμένου να μην παρεμποδίσει την οικονομική και οικιστική ανάπτυξη της χώρας, επέτρεψε στο ΣτΕ να αναπτύξει μια «θεωρία των υποκαταστάτων» του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού (Παπαπετρόπουλος, 2008).

⁴⁹ Όπως το χωροταξικό σχέδιο της νήσου Μήλου με απόφαση ΕΣΧΠ/ΜΗΛ/23.9.1981/23.9/26.1981 (ΦΕΚ Β', 654).

⁵⁰ Ομιλία Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ στο ΕΣΧΣΑΑ 8-11-2007.

Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, έως την έγκριση χωροταξικών σχεδίων «είναι ανεκτός ο μερικός χωρικός ή τομεακός σχεδιασμός και προγραμματισμός», προκειμένου να αποφευχθεί η άναρχη ανάπτυξη που προκαλεί περιβαλλοντική επιδείνωση και δημιουργία καταστάσεων που υπονομεύουν την ορθολογική χωροταξία⁵¹. Οι υποκατάστατες μορφές χωροταξικής διαρρύθμισης⁵² ούτε συνολικό αλλά ούτε και μόνιμο χαρακτήρα θα μπορούσαν να έχουν, αλλά αποτέλεσαν μια προσωρινή νομική διέξοδο στην παντελή έλλειψη σχεδιασμού στο χώρο λόγω της αδράνειας του νομοθέτη και της διοίκησης να προβεί στην υλοποίηση των προβλέψεων του Ν. 360/76 (Κουτούπα-Ρεγκάκου).

Οι αποφάσεις της νομολογίας των δυο τελευταίων δεκαετιών, σε θέματα προστασίας και περιβάλλοντος και πολεοδομίας, αναδεικνύει πως το δικαστήριο υπήρξε ιδιαίτερα πρωτοποριακό και δημιουργικό, όμως δε συνέβη το ίδιο και για τη νομολογία που ανέπτυξε σε θέματα χωροταξίας, την οποία συγγέει πολλές φορές με την έννοια της πολεοδομίας, παραγνωρίζοντας τη διάσταση της πρώτης που σχετίζεται με την άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, τα οποία αντιμετώπισε μάλλον διστακτικά και ερμήνευσε με συντηρητικό πνεύμα τη σχετική συνταγματική πρόβλεψη (Μενουδάκος, 2008).

Παράλληλες πηγές δικαίου συνιστούν οι κανόνες της ΕΕ, και ο ρόλος της κυρίως με την άσκηση των πολιτικών της και των χρηματοδοτικών μηχανισμών της. Η ΕΕ μετά την Ενιαία Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, επιβάλλει τους όρους της για την προστασία του περιβάλλοντος, την ανάθεση των δημοσίων έργων και τη χωροθέτησή τους, την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς⁵³.

Το 2001 με την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, ο συντακτικός νομοθέτης εμπλούτισε και διεύρυνε το περιεχόμενο της διάταξης που αφορά το άρθρο 24, εισάγοντας την έννοια της αειφορίας και ανάγει την περιβαλλοντική προστασία σε δικαίωμα κάθε πολίτη.

Η ερμηνευτική αξιοποίηση από τη νομολογία του ΣτΕ των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος και ιδίως της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, παρά τις μεθοδολογικές ενστάσεις που ορισμένες φορές ήγειρε, αποτελεί την πιο αντιπροσωπευτική περίπτωση διείσδυσης του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στο εσωτερικό δίκαιο, μέσω της οποίας το άρθρο 24 του Συντάγματος απέκτησε «τη

⁵¹ ΣΕ ΟΛ. 1569/2005, ΕΔΔΔ 2008.

⁵² Ρυμοτομικά Σχέδια, ΖΟΕ κλπ.

⁵³ η διευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική έχει αρχίσει να αποκρυσταλλώνεται σε κείμενα όπως το «Ευρώπη 2000» και το «Ευρώπη 2000+».

μεγαλύτερη αμεσότητα και κανονιστική πυκνότητα από κάθε άλλη καταστατική ρύθμιση». Η νομολογία δεν εξαντλήθηκε στον έλεγχο της συμβατότητας του εσωτερικού δικαίου προς τους κοινοτικούς κανόνες, αλλά επεκτάθηκε και στην ερμηνεία εθνικών κανόνων, μέσω της οποίας ο εθνικός δικαστής προώθησε την ευρύτερη εξοικείωση της εθνικής προς την κοινοτική έννομη τάξη και διεύρυνε την παρεχόμενη από το εσωτερικό δίκαιο προστασία του περιβάλλοντος (Γιαννακούρου, 7/2005).

i. Συμβούλιο της Επικρατείας.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας και ακρογωνιαίος λίθος του συστήματος δικαστικού ελέγχου. Ξεκίνησε τη λειτουργία του το 1929 και έχει καθιερωθεί ως ο ισχυρότερος προστάτης του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος.

Σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ.1 του Συντάγματος :

«Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως ο νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το άρθρο 95 του Συντάγματος, ανήκουν ιδίως:

«α) Η μετά από ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου.

β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει.

γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σε αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους.

δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα».

Ειδικότερα το 1991 ιδρύθηκε ειδικό Τμήμα (το Ε΄) για τον ακυρωτικό έλεγχο, προληπτικό και κατασταλτικό, των διοικητικών πράξεων που έχουν σχέση με το Περιβάλλον.

Ο Ν.1968/1991 άρθρο 1 παρ.5, όρισε ότι:

«Στο Ε΄ τμήμα με την επιφύλαξη της έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων που προβλέπονται στην παρ.1 του άρθρου αυτού, υπάγονται οι κατηγορίες υποθέσεων που αφορούν: α) στη νομοθεσία περί προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, των δασών και δασικών εκτάσεων, των υδάτων, της αυτοφυούς χλωρίδας και της άγριας πανίδας, β) στη νομοθεσία περί προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, των αρχαιοτήτων, και αρχαιολογικών χώρων, των μνημείων, των διατηρητέων κτιρίων και των παραδοσιακών οικισμών, γ) στη νομοθεσία μεταλλείων και λατομείων, δ) στη νομοθεσία περί αιγιαλού και παραλίας, ε) στη νομοθεσία περί χωροταξίας, περί εγκρίσεως, τροποποίησεως και επεκτάσεως σχεδίων πόλεων, γενικών πολεοδομικών σχεδίων και μελετών, επιβολής όρων και περιορισμών δομήσεως, καθορισμού ζωνών ενεργού πολεοδομίας και αστικού αναδασμού, ζωνών οικιστικού ελέγχου, πλην όσων αφορούν σε οικοδομικές άδειες και πράξεις χαρακτηρισμού αυθαιρέτων, στ) στη νομοθεσία περί αδειών ιδρύσεων και λειτουργίας βιομηχανιών, βιοτεχνιών και ξενοδοχείων εν γένει, και μηχανολογικών εγκαταστάσεων και ζ) στην οργάνωση και λειτουργία της διοικήσεως, των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Επίσης στο Ε΄ Τμήμα υπάγονται: η) η επεξεργασία κανονιστικών διαταγμάτων, θ) η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας κατά νόμο και ι) η έγκριση κάθε διαχωριστικής δαπάνης».

Κατά τη νομολογία του ΣτΕ ο χωροταξικός σχεδιασμός της Χώρας και η πολεοδομική διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών αποτελούν υποχρέωση της Πολιτείας. Οι σχετικές ρυθμίσεις τελούν υπό τον άμεσο έλεγχο, την εποπτεία και τη ρυθμιστική εξουσία του Κράτους, η οποία εκδηλώνεται με τη θέσπιση κανόνων προστατευτικών του περιβάλλοντος⁵⁴.

Όπως προαναφέρθηκε για το σύνολο των νομοθετικών μέτρων που διέπουν τον χωροταξικό σχεδιασμό, ορισμένες έννοιες, οι οποίες εισάγονται στο κείμενο του Ν. 2742/99, είναι αφηρημένες και δύσκολο να εξειδικευτούν και να ερμηνευτούν (Παπαπετρόπουλος, 2008), αλλά και η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού καθ' εαυτή και η αδράνεια της διοίκησης σε θέματα που αφορούν την άσκηση και εφαρμογή του πλαισίου που προηγήθηκε με το Ν. 360/76, οδήγησαν το ΣτΕ στην επιλογή μεταξύ δύο ερμηνευτικών προσεγγίσεων. Είτε να θεωρήσει τις συνταγματικές διατάξεις μη δεσμευτικές, υπό μορφή ευχών και υποδείξεων στο νομοθέτη και τη διοίκηση, είτε να

⁵⁴ ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ "Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη", 1999.

τις αποδώσει την έννοια του δεσμευτικού κανόνα δικαίου, με συγκεκριμένη υποχρέωση σε διοίκηση και πολίτες (Μενουδάκος, 2008).

Τελικά επιλέχθηκε η δεύτερη ερμηνευτική προσέγγιση, χωρίς όμως να εφαρμόζει με άκαμπτο τρόπο τους κανόνες του..

ii. Νομολογία του ΣτΕ και νομική υποχρέωση θεσμικού πλαισίου.

Η νομική υποχρέωση του χωροταξικού σχεδιασμού μέσω του άρθρου 24 του Συντάγματος, η παράληψη της οποίας επιφέρει νομικές κυρώσεις, τέθηκε για πρώτη φορά στο ΣτΕ το 1977 για την υπόθεση που αφορούσε τη δημιουργία μεγάλης ναυπηγοεπισκευαστικής μονάδας στην Πύλο Μεσσηνίας (Μενουδάκος, 2008), ενώ η υποχρέωση της πολιτείας για την υιοθέτηση του πλαισίου του χωροταξικού σχεδιασμού τέθηκε ως ζήτημα για πρώτη φορά στο ΣτΕ το 1993 με την υπόθεση που αφορούσε ιχθυοκαλλιεργητική μονάδα σε περιοχή της Κεφαλονιάς (Παπαπετρόπουλος, 2008).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το ενδιαφέρον που επέδειξε το ΣτΕ προκειμένου να καλύψει το νομικό κενό που δημιουργήθηκε από την μη εφαρμογή των κανόνων και των διατάξεων των νόμων περί χωροταξίας, ήταν ιδιαίτερα εύλογο και προσπάθησε στην κατεύθυνση αυτή μέσω νόμων, ΚΥΑ και θεσμών να αναλύσει και να αναπτύξει μια ιδιαίτερα χρήσιμη νομολογία, με όμως διαφορετικές προσεγγίσεις κάθε φορά.

Ο θεσμός της προέγκρισης χωροθέτησης⁵⁵ για παράδειγμα, χρησιμοποιήθηκε ως μηχανισμός ελέγχου της χωροταξικής και περιβαλλοντικής νομιμότητας και ανέδειξε την έλλειψη ενός νομικού συστήματος βιώσιμου χωροταξικού σχεδιασμού (Παπαπετρόπουλος). Η αρχή της αειφορίας εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη μέσω της νομολογίας. Ειδικότερα το ΣτΕ προέβη στην αναγνώριση της άνω αρχής ως συνταγματικά κατοχυρωμένης, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, με τις αποφάσεις της Ολομέλειας και του Ε' τμήματος⁵⁶ καθ' ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος του 1975.

⁵⁵ Που εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 1650/1986 και στην συνέχεια με την ΚΥΑ 69269/5387/1990

⁵⁶ ΣτΕ 2755/1994 (Ολομ.), 2537/1996, 3478/2000.

Με την υπόθεση Πετρόλα⁵⁷, μετά τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης που είχε διαταχθεί στο στάδιο της αναστολής εκτέλεσης, στην οποία διακηρύχθηκε για πρώτη φορά η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία προσδιορίστηκε περαιτέρω στην απόφαση ΣτΕ 304/1993 σχετικά με την εγκατάσταση ιχθυοτροφείου. Η απόφαση αυτή πραγματοποιεί μια νομολογιακή στροφή ως προς την αντιμετώπιση της σύγκρουσης μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης.

Η νέα νομολογία, συνδυάζοντας τα άρθρα 24 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, κατέληξε στην αρχή της συνδυαστικής άσκησης της αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής με την πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος, προσδίδοντας προέχουσα μέριμνα στην πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος (Σιούτη, εγχειρίδιο...2002). Σύμφωνα με την άνω νομολογία είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 2755/1994 (Ολομ.), η οποία αφορούσε στην εγκατάσταση και τον εκσυγχρονισμό υφιστάμενων βιομηχανικών μονάδων, και ΣτΕ 2760/1994 σχετικά με την εκτροπή του ποταμού Αχελώου.

Ακολούθησαν αποφάσεις που επέβαλαν τον σεβασμό της αειφορίας σε ποικίλες δραστηριότητες, με αποτέλεσμα είτε να τις οριοθετούν είτε να τις ακυρώνουν. Ενδεικτικά θα μπορούσαν να ναφερθούν η διάνοιξη τμήματος της Εγνατίας οδού, η μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης σε μικρά νησιά, η ίδρυση βιομηχανικών μονάδων, η μεταλλευτική και εν γένει η εξορυκτική δραστηριότητα, καθώς και η διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων⁵⁸.

Η νομολογιακή και θεωρητική αυτή πορεία του ΣτΕ, έγινε λόγος να εμφανιστούν, ως επιμέρους εκφράσεις της αρχής της αειφορίας και ως κανόνες ελέγχου για τη βιώσιμη ανάπτυξη οι εξής αρχές :

1. Αρχή της Βιωσιμότητας *stricto sensu* (διαφύλαξη του φυσικού κεφαλαίου και των πόρων του, που δεν είναι ανεξάντλητοι). Επίκληση της αρχής βρίσκουμε στην υπόθεση εκτροπής του Αχελώου (ΣτΕ 2670/1994) και στην υπόθεση της Περιφερειακής Υμηττού (ΣτΕ 1040/1993).

2. Αρχή της Δημόσιας Οικολογικής Τάξεως (η ορθή διαχείριση του περιβάλλοντος, των πόρων του, και η οικολογική ευταξία είναι το πρώτο καθήκον του κράτους), την οποία συναντούμε στην υπόθεση του διωλιστηρίου PETROLA (ΣτΕ 53/1993), στην αναστολή εγκατάστασης δεξαμενών αποθήκευσης υγρών καυσίμων στον Παγασητικό (ΕΑ ΣτΕ 444/1994), στην αποτροπή επέμβασης της ΔΕΗ στο απολιθωμένο δάσος της Λέσβου (ΕΑ ΣτΕ 479/1992).

⁵⁷ ΣτΕ 53/1993, ΕΑ. 4/1992.

⁵⁸ ΣτΕ 2731/1997, 2805/1997, 4207/1997, 637/1998, 772/1998, 2818/1997.

3. Αρχή της Φερούσης Ικανότητας (αποφυγή κλονισμού της ισορροπίας του περιβάλλοντος και των ανθρώπινων συστημάτων). Ελήφθη υπόψη σε περιπτώσεις εγκατάστασης ιχθυοτροφείων, (ΣτΕ 2844/1993) και στην προστασία της λίμνης της Βουλιαγμένης (ΠΕ 369/1995).

4. Αρχή αποκατάστασης/ανακτήσεως του περιβάλλοντος (διατήρηση ακεραιότητας του περιβάλλοντος). Αναφέρεται σε υποθέσεις προστασίας υδροβιότοπων (ΠΕ 306/1992, ΠΕ 296/1993).

5. Αρχή Προστασίας της Βιοποικιλότητας (σημασία κάθε είδους και συμβολή του στην ισορροπία του περιβάλλοντος). Μεταξύ των περιπτώσεων όπου αναφέρεται, η υπόθεση του Αμβρακικού και των CARETTA-CARETTA, MONACHUS-MONACHUS (ΣτΕ 695/1986, ΣτΕ 696/1986, ΣτΕ 1342/1992, ΣτΕ 1821/1995).

6. Αρχή Κοινής Φυσικής Κληρονομίας (η φύση ως η πηγή και το απόθεμα της ζωής όλων). Γίνεται επίκλησή της στο περί της λίμνης της Βουλιαγμένης ΠΕ 369/1995.

7. Αρχή Ήπιας Ανάπτυξης Ευαίσθητων Οικοσυστημάτων (η συμβίωση με αυτά απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή). Αναφέρεται στις ΣτΕ 2086/1995, 2435/1993, 3557/1994.

8. Αρχή Χωρονομίας (ορθολογική χωροταξία-οργάνωση ανθρώπινων δραστηριοτήτων). Αναφέρεται στην υπόθεση ιχθυοτροφείου Κεφαλληνίας (ΣτΕ 2844/1993), στην υπόθεση λατομείου Κυθήρων (ΣτΕ 4726/1995).

9. Αρχή Πολιτιστικής Κληρονομίας (διατήρηση και συνέχιση εθνικής ταυτότητας και πολιτισμού). Σε αυτήν αναφέρονται οι αποφάσεις ΣτΕ 2185/1994, ΣτΕ 1529/1993, οι οποίες αναφέρονται στην προστασία των αρχαιολογικών χώρων των Δελφών και της Πάτμου, αντίστοιχα.

10. Αρχή Βιώσιμου Αστικού Περιβάλλοντος (η πόλη, ως κοιτίδα του πολιτισμού, επίκεντρο για την εφαρμογή της βιωσιμότητας). Σε αυτές που αφορούν την προστασία της CARETTA-CARETTA ΣτΕ 695/1986, 696/1986 γίνεται αναφορά της αρχής και κανόνων που πηγάζουν από αυτήν, όπως και στην υπόθεση του Μεγάρου Μουσικής Αθηνών (ΣτΕ 2242/1994).

11. Αρχή Αισθητικής Αξίας Φύσεως (προσαρμογή της ανθρώπινης δραστηριότητας στη φυσική αισθητική). Την αρχή επικαλούνται, μεταξύ άλλων, οι ΣτΕ 2164/1994 και 6500/1995.

12. Αρχή Οικολογικής Συνειδήσεως (ευαισθητοποίηση, συμμετοχή, ενεργοποίηση δικαστικής προστασίας). Σημαντική απόφαση, που αναφέρει αυτή την αρχή, η ΣτΕ 3943/1995.

Οι αποφάσεις του ΣτΕ και οι κρίσεις που διαμορφώνει, επικαλούνται είτε απευθείας το Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 24 αυτού, είτε στα άρθρα αυτό σε συνδυασμό προς άλλες συνταγματικές διατάξεις, στις Καταστατικές Συνθήκες της ΕΕ περί της προστασίας του περιβάλλοντος χωρίς όμως να υπάρχει σχετική διάταξη στην κοινή νομοθεσία.

Μια από τις πλέον ενδιαφέρουσες αρχές ακυρωτικού ελέγχου στην νομολογία του ΣτΕ είναι αυτή της πρόληψης ή προληπτικής δράσης για την εφαρμογή της οποίας καθώς και για την προστασία του περιβάλλοντος το ΣτΕ αλλά και η Ολομέλεια του Δικαστηρίου επέβαλαν στη Διοίκηση την τήρηση συγκεκριμένων υποχρεώσεων (Παπαπετρόπουλος, 2008). Η αρχή αυτή εμπεριέχεται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και αφορά σε υποθέσεις και χωροθέτηση έργων που κρίνεται ότι είναι απαραίτητη μια συνολική μελέτη του ευρύτερου χώρου στον οποίο δύναται να χωροθετηθεί, και μάλιστα μελέτη που να αφορά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις στο χώρο αυτόν.

Ο δικαστής, υποβοηθούμενος από τυχόν υπάρχουσα ΜΠΕ, προσφεύγει στον μηχανισμό της πραγματογνωμοσύνης και της αντιπραγματογνωμοσύνης, ο οποίος όμως δεν αποδεικνύεται ικανοποιητικός από επιστημονικής απόψεως. Ενδεικτική είναι η περίπτωση της ΣτΕ 2392/2000 (Ολομ.), κατά την οποία επικυρώθηκε η νομολογία του Ε' Τμήματος, απαγορεύοντας την ηλεκτροδότηση των μικρών νησιών με ρεύμα υψηλής τάσης γιατί βλάπτεται η βιωσιμότητά τους. Η απόφαση αυτή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια περίπτωση αυθαιρεσίας, καθώς οδηγεί σε υπέρβαση των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Την ορθότερη άποψη υιοθέτησε νεώτερη νομολογία, σύμφωνα με την οποία, με αφορμή την εκτροπή του Αχελώου, «η ευθεία αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμευση στηριζόμενη σε αυτές» (Σιούτη, 1998)

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, το 2001, προέβλεψε ότι «οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις σε θέματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού γίνονται σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης».

Με βάση τις αποφάσεις του ΣτΕ η Διοίκηση οφείλει να αποβλέπει αφενός στην ορθολογική κατανομή της τουριστικής δραστηριότητας στον ελλαδικό χώρο στο

πλαίσιο μιας σχεδιασμένης ρύθμισης χρήσεων γης και αφετέρου στην ανάπτυξη μονάδων χωρίς υπέρβαση των ορίων κορεσμού κάθε περιοχής .

Νομολογιακά δεν αποκλείεται η χωροθέτηση χωρίς προηγούμενο ευρύτερο σχεδιασμό. Παγία η νομολογία⁵⁹ θεωρεί την προέγκριση χωροθέτησης ως προσωρινά ανεκτό υποκατάστατο του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Με την μεταγενέστερη, όμως απόφασή του 2844/1993⁶⁰ το Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθέτησε την ευθέως αντιδιαμετρική άποψη ότι η ατομική χωροθέτηση, όχι μόνο δεν υποκαθιστά τον ευρύτερο σχεδιασμό, αλλά τον προϋποθέτει. Τη νομολογία των «ιχθυοτροφείων», που μετά την ΣτΕ 2844/1993 έχει, πλέον, παγιωθεί⁶¹, ακολούθησε η νομολογία των «οδών»⁶², η οποία θέτει, κατά βάση, τον ίδιο κανόνα. Είναι, μάλιστα, φανερό η προσπάθεια της νομολογίας να αναζητήσει στοιχεία προγενέστερα της χωροθέτησης του συγκεκριμένου έργου, στα οποία το έργο θα πρέπει να εναρμονίζεται, ώστε το Δικαστήριο να πείθεται, κάθε φορά, ότι δεν πρόκειται περί «αποσπασματικής και απρογραμματίστης πράξεως διαχείρισεως του οδικού δικτύου».⁶³

Το πνεύμα της σχετικής νομολογίας είναι σαφές: είναι αναγκαία σε κάθε περίπτωση μια «γενικού περιεχομένου» χωροθέτηση που να εκπληρώνει τις προϋποθέσεις της «κανονιστικής χωροθέτησης», να είναι, δηλαδή, γενική και να υπάρχει εκ των προτέρων. Ακόμη πιο πρόσφατα, με τη ΣτΕ 3249/2000⁶⁴, το Δικαστήριο εξαγγέλλει απερίφραστα, θεμελιώνοντας ευθέως στην οικεία συνταγματική διάταξη, τη χωροθέτηση σε δύο τουλάχιστον επίπεδα: στο πρώτο στάδιο, η χωροθέτηση είναι υπερτοπική και γενική, ενώ ακολουθεί η ατομική, υπό στενή έννοια, χωροθέτηση. (Γερασίου)

Σε μια δεύτερη κατηγορία αποφάσεων θα μπορούσαμε να κατατάξουμε ενδεικτικά αυτές που αφορούν στην αυστηρή εφαρμογή των υφιστάμενων χωροταξικών σχεδίων.

Παράδειγμα αποτελεί η απόφαση ακύρωσης πράξης χωροθέτησης νέου αεροδρομίου στη Μήλο, λόγω παραβίασης του χωροταξικού σχεδίου του νησιού⁶⁵ το οποίο είχε εγκριθεί με απόφαση του ΕΣΧΠ κατ' εφαρμογή του Ν. 360/1976 και το

⁵⁹ ενδεικτικά, ΣτΕ 1520/1993, μονάδα βιολογικού καθαρισμού στο Γύθειο.

⁶⁰ ιχθυοκαλλιεργητική μονάδα σε περιοχή της Κεφαλονιάς.

⁶¹ ενδεικτικά ΣτΕ 3846/1996, 3278/1996.

⁶² ενδεικτικά ΣτΕ 2425/2000, 2502/1999, διάνοιξη δρόμου στη Σύρο και κατασκευή ανισόπεδου κόμβου στην περιοχή Αμαλιάδας.

⁶³ www.hellasres.gr Αθήνα, 30 Απριλίου 2004 Οι γνωμοδοτούντες Δημήτρης Μέλισσας Αν. Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

⁶⁴ χωροθέτηση σωφρονιστικού καταστήματος.

⁶⁵ ΣτΕ 3488/2003.

οποίο κρίθηκε ότι αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο από το δικαστήριο, στα όρια του οποίου πρέπει να σχεδιάζεται κάθε έργο. Στην ίδια λογική κινήθηκε και η απόφαση για υδροηλεκτρικό έργο στον ποταμό Άραχθο, με την οποία κρίθηκε μη νόμιμη η χωροθέτησή του διότι έρχεται σε αντίθεση προς το ΠΠΧΣΑΑ Ηπείρου στο οποίο «δεν συνιστάται η κατασκευή υδροηλεκτρικών έργων στα Τζουμέρκα για λόγους περιβαλλοντικής προστασίας», καθώς και η νομολογία που αναφέρεται σε ζητήματα των ρυθμιστικών σχεδίων. Πιο συγκεκριμένα, έχουν κριθεί παράνομες πολεοδομικές ρυθμίσεις μη εναρμονιζόμενες προς το ρυθμιστικό σχέδιο της ευρύτερης περιοχής Αθήνας ή Θεσσαλονίκης⁶⁶ (Μενουδάκος, 2008).

Σε μια άλλη κατηγορία αποφάσεων θα μπορούσαμε να εντάξουμε εκείνες που αφορούν την εφαρμογή των Χωροταξικών Πλαισίων μετά την θεσμοθέτηση και επικαιροποίησή τους. Συγκεκριμένα η απόφαση⁶⁷ για την περιβαλλοντική αδειοδότηση τουριστικού οικισμού κατά παράβαση κατευθύνσεων του οικείου Περιφερειακού Πλαισίου Χ.Σ.Α.Α. και χωρίς σχεδιασμό σε επίπεδο χρήσεων γης, που αφορά την Μονή Τοπλού στην Κρήτη, ακυρώθηκε Κ.Υ.Α. με την οποία εγκρίθηκαν περιβαλλοντικοί όροι για την ανάπτυξη εκτάσεως στην Κρήτη με χωροθέτηση τουριστικών συγκροτημάτων. Η πράξη ακυρώθηκε διότι αφενός δεν προηγήθηκε χωροταξικός σχεδιασμός δευτέρου επιπέδου αλλά έγινε απευθείας εφαρμογή διατάξεων και χρήση διαδικασιών του τρίτου σταδίου της ατομικής αδειοδότησεως και αφετέρου παραβιάστηκαν οι κατευθύνσεις του Περιφερειακού Πλαισίου Χ.Σ.Α.Α. Κρήτης (α' επιπέδου σχεδιασμός) που προβλέπουν για την περιοχή ήπια τουριστική εκμετάλλευση.

⁶⁶ ΣτΕ 1027/1999, 2675/2001, 288/2003.

⁶⁷ ΣτΕ Ολ. 3920/2010.

Γ. Ανάλυση των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.

Οι Ευρωπαϊκές εξελίξεις, με το καθοδηγητικό κείμενο δράσης «Ατζέντα 2000: Για μια δυνατότερη και μεγαλύτερη Ευρώπη» και το Σχέδιο Ανάπτυξης το Κοινοτικού Χώρου (Σ.Α.Κ.Χ.), καθώς και η θέσπιση του Ν. 2742/99 σε Εθνικό επίπεδο, κατέστησαν αναγκαία τη συγκρότηση στρατηγικού σχεδιασμού σε Περιφερειακό επίπεδο προκειμένου:

α. να υιοθετηθούν οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Πολιτικής και να προσαρμοστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στην Ελληνική πραγματικότητα,

β. να υλοποιηθούν οι συνταγματικές διατάξεις για τη Χωροταξία στρατηγικού και ευέλικτου χαρακτήρα,

γ. να ενισχυθεί σε Περιφερειακή κλίμακα η προβληματική για την Αειφόρο Βιώσιμη Ανάπτυξη,

δ. να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα χωρικής ανισότητας των Ελληνικών Περιφερειών,

ε. να μελετηθεί ο Εθνικός χώρος σε περιφερειακό επίπεδο, σε συνάρτηση με τις διεθνείς ροές και τους άξονες και πόλους ανάπτυξης του Εθνικού χώρου, προκειμένου να επιλυθούν τα σύγχρονα προβλήματα των Ελληνικών Περιφερειών.

Η νέα αυτή κατάσταση δεν αφήνει ανεπηρέαστο το χωροταξικό σχεδιασμό περιφερειακού επιπέδου και των εργαλείων εφαρμογής του. Με την θεσμοθέτηση του Ν.2742/99, προσδιορίστηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα το αντικείμενο και ο στόχος του Περιφερειακού Χωροταξικού Σχεδιασμού, υπό την μορφή κατευθυντηρίων πλαισίων στρατηγικού χαρακτήρα, με την ονομασία Περιφερειακά Πλάγια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΠΠΧΣΑΑ.

Χωρίς την τυπική έγκριση από την βουλή του Γενικού Πλαισίου θεσμοθετήθηκαν τα εξής 12 Π.Π.Χ.Σ.Α.Α πλην Αττικής:

1)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 25297/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας (ΦΕΚ Β' 1470/9.10.2003)

2)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 25290/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου (ΦΕΚ Β' 1487/10.10.2003)

3)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 25294/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Πελοποννήσου (ΦΕΚ Β' 1485/10.10.2003)

- 4)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 26295/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας (ΦΕΚ Β' 1472/09.10.2003)
- 5)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 26298/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας (ΦΕΚ Β' 1469/9.10.2003)
- 6)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 25292/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Θεσσαλίας (ΦΕΚ Β' 1484/10.10.2003)
- 7)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 26297/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου (ΦΕΚ Β' 1473/9.10.2003)
- 8)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 25291/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Κρήτης (ΦΕΚ Β' 1486/10.10.2003),
- 9)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 25301/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Ηπείρου (ΦΕΚ Β' 1451/6.10.2003),
- 10)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 29310/2003 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης (ΦΕΚ Β' 1471/9.10.2003),
- 11)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 48976/2004 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (ΦΕΚ Β' 56/19.1.2004)
- 12)Α.Π. (ΥΠΕΧΩΔΕ) 674/2004 ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (ΦΕΚ Β' 218 6.2.2004).

Τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης καταρτίζονται για κάθε περιφέρεια της χώρας. Σ' αυτά προσδιορίζονται, με προοπτική δεκαπέντε (15) ετών οι βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές επιλογές για την ολοκληρωμένη και αειφόρο ανάπτυξη του χώρου σε επίπεδο περιφέρειας. Ωστόσο χαρακτηρίστηκαν ασαφή και γενικά σε τέτοιο βαθμό ώστε να θέτουν σε αμφισβήτηση τον κατευθυντήριο χαρακτήρα τους (Γιαννακούρου, 2/2008, νομος και φύση).

i. Ανάλυση ΠΠΧΣΑΑ ως προς το περιεχόμενο...

Τα ΠΠΧΣΑΑ διαρθρώνονται σε τέσσερις μεγάλες ενότητες. Πιο συγκεκριμένα στην πρώτη ενότητα καταγράφεται και αξιολογείται η θέση της Περιφέρειας στο διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο, ο ρόλος της σε εθνικό επίπεδο και σε σύγκριση με άλλες περιφέρειες καθώς επίσης και οι λειτουργίες διαπεριφερειακού χαρακτήρα που έχει ή

μπορεί να αναπτύξει. Στη δεύτερη ενότητα καταγράφονται και αξιολογούνται οι παράγοντες εκείνοι που επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και διάρθρωση του χώρου στο επίπεδο της Περιφέρειας. Στην τρίτη ενότητα προσδιορίζονται με προοπτική δεκαπέντε (15) ετών βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές επιλογές για την ολοκληρωμένη και αειφόρο ανάπτυξη του χώρου στο επίπεδο της Περιφέρειας, οι οποίες θα προωθούν την ισότιμη ένταξή της στον ευρύτερο διεθνή, ευρωπαϊκό και εθνικό χώρο⁶⁸. Τέλος η επόμενη ενότητα αφορά τους συνοδευτικούς χάρτες, πίνακες και τα διαγράμματα τα οποία αποσαφηνίζουν τις παραπάνω προτάσεις.

Οι δύο πρώτες ενότητες στερούνται ιδίας κανονιστικής αξίας, δεδομένου του καθαρά διαπιστωτικού και αξιολογικού τους σκοπού, κάτι που ενισχύεται και από τη μορφή και τον καθαρά απεικονιστικό χαρακτήρα των χαρτών⁶⁹ που τις συνοδεύουν. Αντίθετα η τρίτη ενότητα, ενέχει κανονιστικό ενδιαφέρον αφού αποτυπώνονται οι προτάσεις του νομοθέτη, οι βασικοί στόχοι και μέτρα προς επίτευξη. Το κανονιστικό ενδιαφέρον γίνεται ακόμα πιο συγκεκριμένο στο κεφάλαιο της χωροταξικής οργάνωσης (Χαϊνταρλής, 2008).

Οι κατευθυντήριες διατάξεις των ΠΠΧΣΑΑ και ο βαθμός δέσμευσης που μπορεί να επιτάσσουν απέναντι στη Διοίκηση μέσω αυτών, ποικίλει ανάλογα με τις επιδιώξεις της επίτευξης ορισμένου αποτελέσματος και είναι δεσμευτικές ως προς αυτό χωρίς όμως να καθίστανται και αμέσως εφαρμοστέες⁷⁰ ή να περιλαμβάνουν τόσο εξειδικευμένες προβλέψεις ώστε να καθίστανται αμέσως εφαρμοστέες από τα διοικητικά όργανα⁷¹ (Γιαννακούρου, 2008).

Ακόμα και οι χάρτες που συνοδεύουν τις προτάσεις της ενότητας αυτής, «απεικονίζουν» τις θέσεις και τις κατευθύνσεις σε πιο συγκεκριμένο βαθμό αποτύπωσης τόσο των χρήσεων γης, όσο και της οργάνωσης της επέκτασης πόλεων, οικισμών με βάση τις αναφερόμενες επιλογές.

⁶⁸ Ως μακροπρόθεσμο πρόγραμμα δράσης. Στο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα, εξειδικεύονται μέτρα, πηγές χρηματοδότησης των προτεινόμενων παρεμβάσεων, καθώς και οι φορείς των προτεινόμενων μέτρων και δράσεων σε πενταετή συνήθως χρονικό ορίζοντα.

⁶⁹ Πρόκειται για χάρτες που απεικονίζουν τη θέση της περιφέρειας στον ευρωπαϊκό και ελλαδικό χώρο και τα προβλήματα και τις προοπτικές που παρουσιάζει η γενική χωροταξική οργάνωσή της.

⁷⁰ Όπως για παράδειγμα οι κατευθύνσεις για τα προγραμματικά πλαίσια χωροθέτησης των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, στις οποίες θα αναζητηθεί κατά προτεραιότητα ο καθορισμός ΠΟΑΠΔ, ο καθορισμός περιοχών αναζήτησης ΠΕΧΠ στα πλαίσια και τις κατευθύνσεις του ΕΠΧΣΑΑ.

⁷¹ Όπως για παράδειγμα οι προαναφερόμενες περιοχές (ΠΟΑΠΔ, ΠΕΧΠ κ.ά.) μπορεί να εξειδικεύονται κατά κλάδο δραστηριοτήτων ή κατά τομέα παραγωγής και να διακρίνονται σε περιοχές αποκλειστικής χρήσεις στις οποίες απαγορεύεται κάθε άλλη δραστηριότητα εκτός από εκείνη στην οποία αποβλέπει ο χαρακτηρισμός τους.

Όμως ακόμα και στο πλαίσιο της χωροταξικής οργάνωσης και τις προτάσεις που απορρέουν από αυτό, τα ΠΠΧΣΑΑ και η δομή των κειμένων τους δεν είναι χαρακτηριστική των νομικών κειμένων. Δεν «απαγορεύει ή επιτάσσει ή επιβάλλει» παρά «προβλέπει ή προωθεί ή προτείνει».

Με τη μορφή αυτή των κειμένων, η νομική τους δεσμευτικότητα έναντι των πολιτών – ιδιωτών είναι σχεδόν αμφίβολη, αφού οι αρχές και οι κατευθύνσεις για τη χωρική οργάνωση των δραστηριοτήτων αυτών⁷² δεν φτάνουν στο πεδίο δράσης των πολιτών – ιδιωτών ώστε να δημιουργούν άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις αυτών, κάτι που συναντάμε σε υπερκείμενα σχέδια σχεδιασμού (Χριστοφιλόπουλος, 2002).

Την επιφύλαξη αυτή ενισχύει και η ορολογία του Ν. 2742/1999 αφού αναφέρεται σε «επιλογές» και «κατευθύνσεις» και όχι σε ρυθμίσεις, όρους ή περιορισμούς όπως στα πολεοδομικά σχέδια που εν τοις πράγμασι περιέχουν κανόνες δικαίου (Γιαννακούρου, 2008).

ii. ...ως νομοθέτημα...

Τα ΠΠΧΣΑΑ αποτελούν όπως έχει προαναφερθεί, ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία για την αποτελεσματική εφαρμογή του Ν. 2742/1999.

Η νομική φύση των πλαισίων του ΧΣΑΑ αποτελεί ζήτημα με σύνθετες διαστάσεις. Πέραν της γενικής τοποθέτησης για την κανονιστικότητα των ρυθμίσεων των πλαισίων, η ειδικότερη κατάταξή τους σε ορισμένη κατηγορία διοικητικών πράξεων ή κανόνων δικαίου καθίσταται δυσχερής (Κουτούπα – Ρεγκάκου).

Οι ειδικές χωροταξικές μελέτες που εκπονήθηκαν και παρελήφθησαν από τη Διεύθυνση Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ για τις 12 από τις 13 περιφέρειες της χώρας, εγκρίθηκαν με αποφάσεις του ΥΠΕΧΩΔΕ και θεσμοθετήθηκαν ως ΠΠΧΣΑΑ.

Έτσι ενώ το επόμενο επίπεδο σχεδιασμού, το Γενικό Πλαίσιο ΧΣΑΑ, λαμβάνει τον τύπο του νόμου, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής, τα Περιφερειακά Πλαίσια ΧΣΑΑ έχουν την μορφή απόφασης της Επιτροπής Συντονισμού και της Υπουργικής Απόφασης ΠΕΧΩΔΕ αντίστοιχα. Η κανονιστική τους δεσμευτικότητα στηρίζεται ως επί το πλείστον στη ρύθμιση του άρθρου 9 του Ν. 2742/1999 η οποία και

⁷² Των σχεδίων

προβλέπει ότι τα επόμενα επίπεδα σχεδιασμού οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις τους (Κουτούπα – Ρεγκάκου).

Στο επίπεδο που ο Ν. 2742/1999 υιοθετεί το σύστημα του νομικά δεσμευτικού χωροταξικού σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 2008), τα ΠΠΧΣΑΑ έχουν έναν δεσμευτικό χαρακτήρα για τη Διοίκηση αφού δεν απευθύνουν απλώς συστάσεις και προτροπές για τη λήψη μέτρων κανονιστικού και διοικητικού χαρακτήρα, αλλά καθιερώνουν υποχρέωση συντονισμού και εναρμόνισης προς τις θεμελιώδεις επιλογές τους των αναπτυξιακών προγραμμάτων και πολιτικών του κράτους που έχουν χωροταξικές επιπτώσεις.

Το ζήτημα της εναρμόνισης συνιστά ένα από τα μέγιστα προβλήματα του τρέχοντος συστήματος σχεδιασμού, καθώς ο νομοθέτης δεν θέτει αποκλειστικές προθεσμίες για την επιδιωκόμενη εναρμόνιση μεταξύ χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων. Λαμβανομένων μάλιστα υπόψη και των αργών ρυθμών των διαδικασιών εκπόνησης και αναθεώρησης πολεοδομικών σχεδίων όλων των επιπέδων, μπορεί να κανείς να αντιληφθεί ότι ο ίδιος ο χωροταξικός σχεδιασμός μπορεί να υπονομευθεί από τις διαφορετικές ή αντίθετες ρυθμίσεις των υποκειμένων πολεοδομικών σχεδίων (Παπατόλιας, 10/2010, νόμος και φύση).

Στις προδιαγραφές με τις οποίες εκπονήθηκαν, δεν δόθηκε έμφαση στην αποσαφήνιση του περιεχομένου του τελικού νομοθετήματος και των νομικών συνεπειών από την έκδοσή του. Στο νόμο 2742/99 όπως και στον 2508/97 προβλέπεται, όπως προαναφέρθηκε, η εναρμόνιση των ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ με τα ΠΠΧΣΑΑ. Όσον όμως αφορά τις τομεακές πολιτικές και τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων, παρόλο που είναι αυτονόητο, δεν προβλέπεται ρητά καμία δεσμευτικότητα.

iii. ...ως εργαλείο ανάπτυξης του χώρου...

Παρά τις θεωρητικές προβλέψεις του νομοθέτη, στην Ελλάδα βιώσαμε το παράδοξο φαινόμενο της σύνταξης των Περιφερειακών Πλαισίων περίπου μία πενταετία πριν τη σύνταξη του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού, με αποτέλεσμα τα περιφερειακά πλαίσια να περιέχουν ελλείψεις ή και αντιφάσεις σε σχέση με τον ιεραρχικά ανώτερο χωροαναπτυξιακό σχεδιασμό, ενώ επίσης, όπως είναι φυσικό, δεν λαμβάνουν υπόψη τους τα πλέον σημαντικά εργαλεία

χρηματοδότησης της περιφερειακής ανάπτυξης στη χώρα, δηλαδή το Εθνικό Πλαίσιο Χωροταξικής Αναφοράς (ΕΣΠΑ), το οποίο, ελλείψει άλλου εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος, επέχει στην παρούσα συγκυρία θέση εθνικού αναπτυξιακού σχεδίου – εργαλείου για την περίοδο 2007-2013 (Παπατόλιας, 10/2010).

Στο επίπεδο αυτό αξίζουν κάποιες παρατηρήσεις για τη δεσμευτικότητα των κατευθύνσεων των ΠΠΧΣΑΑ. Τα Περιφερειακά Πλαίσια θεσμοθετήθηκαν το 2003 και ο ρόλος των περιφερειών ήταν συγκεκριμένος για εκείνη τη διαχειριστική περίοδο δράσης του ΕΣΠΑ μέσω του Γ'ΚΠΣ, και κατά συνέπεια αποδόθηκε και στα μέσα υλοποίησής του, στην προκειμένη τα Χωροταξικά Σχέδια, με ανάλογο τρόπο. Οι στρατηγικές επιλογές των ΠΠΧΣΑΑ επομένως αποτύπωσαν και ενσωμάτωσαν τη δομή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2000 – 2006.

Στη νέα προγραμματική περίοδο⁷³ τίθεται ως στόχος και η Εδαφική Συνεργασία⁷⁴, μια παράμετρος που πρέπει να ενσωματωθεί στη Χωροταξική πολιτική της χώρας και κατ' επέκταση στα ΠΠΧΣΑΑ. Οι περιφέρειες της Ελλάδας σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο περνούν σε άλλο καθεστώς υποστήριξης και ενίσχυσης μέσω των κοινοτικών πόρων και επομένως ο αναπτυξιακός τους σχεδιασμός οφείλει να είναι ανάλογος των νέων απαιτήσεων ή του είδους των δράσεων που πρέπει να υλοποιηθούν. Τα ΠΕΠ, τα οποία και θέτουν τους γενικούς αναπτυξιακούς στόχους και τους εξειδικεύουν χωρικά στις 13 περιφέρειες της χώρας, από 13 εκπονηθέντα της προηγούμενης περιόδου μειώνονται σε 5.

Δεδομένου ότι τα παραπάνω εργαλεία – προγραμματικά κείμενα για την ανάπτυξη της χώρας εγκρίθηκαν τα έτη 2007, 2008 και 2009, καθίσταται σαφές ότι τα Περιφερειακά Πλαίσια που είχαν εγκριθεί το έτος 2003 δεν συμπεριλαμβάνουν στα κείμενά τους τις αναπτυξιακές πολιτικές και στρατηγικές κατευθύνσεις των παραπάνω εργαλείων.

Μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού λοιπόν θα έπρεπε να προσδιορίζεται με σαφήνεια στο νόμο η συντονιστική τους ταυτότητα. Ωστόσο, (Οικονόμου, 2000) και μόνο η έκφραση «βάση αναφοράς» που υιοθετεί ο Ν. 2742/1999, χαρακτηρίζεται από απροσδιοριστία και προκύπτουν αμφιβολίες σχετικά με τον τρόπο εξασφάλισης του συντονιστικού ρόλου του Χωροταξικού Πλαισίου Σχεδιασμού και των αναπτυξιακών πολιτικών και προγραμμάτων.

⁷³ Την 4^η κατά σειρά Προγραμματική Περίοδο 2007 – 2013.

⁷⁴ Βλέπε άρ. 6, Κεφάλαιο ΙΙΙ, Ε.Κ. 1080/2006.

Μπορεί να προβλέπεται ρητά η εναρμόνιση του χωροταξικού με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό όμως δεν προεξοφλείται με κάποιο τρόπο και η συνέργεια και συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων φορέων, ή κάποια θεσμική πρόβλεψη για ενδοϋπηρεσιακές συνεργασίες προς την επίτευξη της εναρμόνισης τόσο των στόχων όσο και των επιπέδων σχεδιασμού.

Ο συντονισμός και η συνέργεια, όμως, μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού δεν είναι αυτονόητη διαδικασία. Ο σχεδιασμός του ΕΣΠΑ, ως εργαλείου διεκδίκησης κοινοτικών πόρων, καταλαμβάνει μόνο την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, ενώ τα ΠΠΧΣΑΑ οφείλουν να αποτυπώσουν επιλογές και στόχους για την ανάπτυξη και οργάνωση του εθνικού χώρου που εκτείνονται σε χρονικό ορίζοντα δεκαπενταετίας. Παρατηρείται συνεπώς ότι τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού είναι προγραμματικά, διοικητικά και λειτουργικά ενταγμένα αντίστοιχα σε δεκαετές ή δεκαπενταετές εθνικό πρόγραμμα ανάπτυξης της χώρας και ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός στερείται των ανάλογων οικονομικών και θεσμικών μέσων για την υλοποίησή του (Παπατόλιας, 10/2010).

iv. ...ως προς την εφαρμογή τους...

Όπως προαναφέρθηκε, ο δεσμευτικός χαρακτήρας των ΠΠΧΣΑΑ μπορεί να ποικίλλει ανάλογα προς το κάθε φορά περιεχόμενό τους. Η εφαρμογή των ΠΠΧΣΑΑ στην πράξη δεν αφορά μόνο τη δεσμευτικότητα ή μη του χαρακτήρα τους, αλλά και τη χωρική τους εμβέλεια. Κατά πόσο μπορούν να δεσμεύουν οι αποφάσεις των πλαισίων (Γιαννακούρου, 2008) ελλείπει τυπικής διακρίσεως των διατάξεών τους σε ενδεικτικές και δεσμευτικές και σε κατευθυντήριες και κανονιστικές.

Σε ποιο βαθμό τελικά αυτά τα θεσμοθετημένα κείμενα αποτελούν ρητή εντολή για την εφαρμογή σχεδιασμού, με χωροταξικό χαρακτήρα, στην πράξη, διαπιστώνεται από την σχέση που υπάρχει τόσο μεταξύ αυτών και των άλλων επιπέδων σχεδιασμού, όσο και από τη σχέση και το συντονισμό των διαφόρων πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις.

Άλλο ένα κώλυμα είναι και η πολυαρχία φορέων ακόμα και σε περιορισμένο χώρο αναφοράς της επικράτειας, σε επίπεδο περιφέρειας (Αραβαντινός, 2008), καθώς

και η μη άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων⁷⁵ που είχαν θεσμοθετηθεί από το Ν. 2742/1999 για την εκπόνηση και παρακολούθηση των Χωροταξικών Πλαισίων. Η εφαρμογή των ΠΠΧΣΑΑ στην πράξη επομένως έχει να αντιμετωπίσει την αυθαιρεσία τόσο των πολιτών σε επίπεδο «ιδιωτικής» πρωτοβουλίας, όσο και την «αυθαιρεσία» της διοίκησης να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες όταν προκύπτουν ανάγκες λήψης αποφάσεων για τον προγραμματισμό του χώρου παρακάμπτοντας τις θεσμοθετημένες «οδηγίες» των Χωροταξικών Πλαισίων στο εκάστοτε επίπεδο σχεδιασμού, είτε είναι εθνικό, περιφερειακό ή τομεακό...

Για να επανέλθουμε στο προηγούμενο συλλογισμό περί τυποποίησεως της κανονιστικής πυκνότητας των επιμέρους κατηγοριών των χωροταξικών σχεδίων (Γιαννακούρου, 2008), το ζήτημα της νομικής δεσμευτικότητας των χωροταξικών σχεδίων επαφίεται κατά κύριο λόγο στην ευθύνη της νομολογίας, η οποία θα κληθεί να αποφανθεί κατά περίπτωση στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου των ιδίων των σχεδίων ή των διοικητικών πράξεων που θα εκδοθούν κατ' εφαρμογή τους.

⁷⁵ Άρθρο 3, 4 Ν. 2742/1999.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ερμηνευτική προσέγγιση της χωροταξίας και του χωροταξικού σχεδιασμού, δεν θα μπορούσε να γίνει ανεξάρτητα από το κοινωνικό, φυσικό, οικονομικό πλαίσιο στο οποίο προσπαθείται η ανάλυση και η έννοιά τους, και τούτο διότι η προβληματική της ορολογίας τους αποδεικνύεται ευρύτερη της έννοιάς τους.

Οι χωρικές και χωροταξικές προσεγγίσεις χρονικά, συνδυάζονται με την ανάδειξη νέων, συμπληρωματικών ή και εναλλακτικών προτεραιοτήτων σε σχέση με οικονομικά, κοινωνικά, τεχνολογικά, θεσμικά ζητήματα που απασχολούν την επιστήμη της χωρικής ανάπτυξης (Παπαπετρόπουλος, 2008), αλλά και επαναπροσδιορίζονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και τις επιλογές των επιστημόνων στο χώρο.

Οι δύο βασικές συνιστώσες της χωροταξίας είναι τόσο ο προγραμματισμός, όσο και ο χώρος, που ωστόσο δεν μπορούν να ειπωθούν και να αντιμετωπιστούν παράλληλα και πάλι με την ευρύτερή της έννοια, καθώς τόσο ο σχεδιασμός, όσο και ο χώρος αναπτύσσουν το θεωρητικό τους υπόβαθρο σε σχέση με την πρακτική τους διάσταση, και αυτή αντιμετωπίζεται και εφαρμόζεται συνολικά.

Η πρακτική αυτή προκύπτει από τα θεσμικά εργαλεία που κάθε κοινωνία διαθέτει και με βάση τα οποία γίνεται κατά – νοητή η χωροταξία και χρησιμοποιείται τροποποιούμενη ερμηνευτικά κατά περιπτώσεις.

Συμπερασματικά ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι ένας συνολικός σχεδιασμός στα πλαίσια του ορθολογικού σχεδιασμού που ενσωματώνει τον κοινωνικό και οικονομικό προγραμματισμό και εκφράζεται μέσω αυτών στο χώρο.

Το πολιτικό και το νομικό επίπεδο του χωροταξικού σχεδιασμού από την άλλη, οργανώνει το χώρο μέσω λειτουργιών ρύθμισης και ολοκλήρωσης, ενώ το ιδεολογικό επίπεδο αντανakλά στο χώρο ένα σύστημα σημείων με συμβολική σημασία (Κουρλιούρος, 1989) και για την επίτευξη των στόχων τους καλύπτουν ένα φάσμα πολλών δυνατοτήτων (Βασενχόβεν, 2004).

Η θεσμοθέτηση της χωροταξικής πολιτικής στην Ελλάδα δεν ήταν σαφής και προσδιορισμένη πριν από το 1976 αφού τις περισσότερες φορές η θέσπιση νομοθετημάτων για τη διαχείριση του χώρου κινείται στα όρια του πολεοδομικού περισσότερο σχεδιασμού και όχι τόσο της χωροταξικής οργάνωσης όπως την αντιλαμβανόμαστε σήμερα. Αυτό συνέβη κυρίως γιατί το ελληνικό κράτος εκείνη την περίοδο προσπαθεί να αναδιοργανωθεί και να αντιμετωπίσει καταστροφές και

πληθυσμιακές μεταβολές, με το να λαμβάνει μέτρα πολεοδομικού περισσότερο χαρακτήρα. Η μόνη εξαίρεση χάραξης χωροταξικής πολιτικής αυτής της περιόδου είναι η ανάθεση του Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου στο γραφείο Δοξιάδη.

Από το 1975 και έπειτα το Σύνταγμα μέσω του άρθρου 24 επιβάλλει τη χωροταξική διάρθρωση της χώρας και αναθέτει στο Κράτος την προστασία του περιβάλλοντος. Με τις πρωτοποριακές αυτές προστατευτικές του περιβάλλοντος διατάξεις σηματοδοτείται μια νέα περίοδος στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο.

Ενώ με το Ν.360/76 ορίζεται το πλαίσιο αναφοράς της Χωροταξίας, τα χωροταξικά σχέδια και προγράμματα, αποσαφηνίζονται οι όροι του χωροταξικού σχεδίου και του χωροταξικού προγράμματος. Στο σύστημα του ν. 360/1976 το ειδικό πρόγραμμα εκτελεί και άρα προϋποθέτει ένα ευρύτερο σχέδιο. Το σχέδιο εκφράζει τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, ενώ αντίθετα το πρόγραμμα προσδιορίζει τους τρόπους της κρατικής επεμβάσεως και αναφέρει συγκεκριμένα μέτρα.

Για τα επόμενα δέκα χρόνια περίπου, δεν υπήρξε άλλη σχετική απόπειρα θεσμοθέτησης σχεδίων και ουσιαστικά η ίδια η έννοια της στρατηγικής χωροταξίας να περάσει στο περιθώριο. Εξαίρεση αποτελούν οι EXM.

Με το νέο νόμο 2742/1999 με τίτλο «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» επιχειρείται η καθιέρωση ενός νέου θεσμικού πλαισίου χωροταξίας στην ελληνική έννομη τάξη. Ιδιαίτερα σημαντικά είναι τα όσα ορίζονται στο τρίτο κεφάλαιο του νόμου, σύμφωνα με το οποίο ο χωροταξικός σχεδιασμός ασκείται σε δύο επίπεδα, εθνικό και περιφερειακό, μέσω των εθνικών και περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού, που αντικαθιστούν τα καταργούμενα εθνικά, περιφερειακά και ειδικά χωροταξικά σχέδια του ν. 360/1976.

Τις τελευταίες δεκαετίες, παράλληλα με την αναδιοργάνωση και εξέλιξη του συστήματος προγραμματισμού στην Ελλάδα, εισάγονται μεταρρυθμίσεις και στο θεσμικό πλαίσιο που σχετίζονται με την αναδιάρθρωση των διοικητικών και χωρικών ενοτήτων, με σκοπό τη διευκόλυνση της προγραμματικής διαδικασίας (Μπεριάτος, 1994).

Ο περιφερειακός προγραμματισμός στην Ελλάδα ξεκινά μεταπολεμικά και οι αναπτυξιακές απόπειρες ελλείπει θεσμοθετημένου χωροταξικού σχεδιασμού, τον υποκαθιστούν και λειτουργούν ως τέτοιος, ενώ μετά τη θεσμοθέτησή του το 1999 γίνεται μια προσπάθεια ενσωμάτωσής του στον εθνικό, περιφερειακό και τομεακό χωροταξικό σχεδιασμό.

Στο δεύτερο κεφάλαιο ο τρόπος με τον οποίο αναλύθηκε το θεσμικό πλαίσιο, αντανακλά και τις «θέσεις» και τοποθετήσεις των συμπερασμάτων της διπλωματικής. Ενδεικτικά να αναφερθεί ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός μέσα από τι θεσμικό του πλαίσιο παραμένει ανενεργός έως και το 1999, ενώ ακόμα και τότε παρουσιάζει μια καθυστέρηση στην εφαρμογή του και μόνο μετά από μια νομολογιακή τοποθέτηση⁷⁶ θεσμοθετείτε για πρώτη φορά ένα χωροταξικό πλαίσιο το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού για τα Σωφρονιστικά Καταστήματα.

Η χωροταξική οργάνωση της Ελλάδας από τη στιγμή που επιβάλλεται από το Σύνταγμα αποτελεί αντικείμενο δικαστικής κρίσης και ερμηνείας. Παρά τους νόμους που ψηφίστηκαν (360/1976, 2742/1999) δεν θεσμοθετήθηκε ουσιαστικά έως το 2003 ώστε να υπάρχει ρητή εντολή εφαρμογής τους. Το ΣτΕ αναλαμβάνει σε αυτό το σημείο να καλύψει το κενό της νομοθετικής «ανυπαρξίας» και της χωροθέτησης έργων και δραστηριοτήτων μέσω μιας ερμηνευτικής προσέγγισης των διατάξεων του χωροταξικού σχεδιασμού υπό τη μορφή ενός δεσμευτικού, αλλά όχι άκαμπτου, κανόνα δικαίου με συγκεκριμένη υποχρέωση στη Διοίκηση και στους πολίτες.

Το ΣτΕ, με διαφορετικές προσεγγίσεις κάθε φορά, ανέπτυξε μια νομολογιακή τακτική που θα μπορούσε να κατηγοριοποιηθεί με βάση τις αποφάσεις του : α) σε αυτές που επικαλούνται απευθείας το άρθρο 24 του Συντάγματος και εμμέσως την προστασία του περιβάλλοντος και μάλιστα κρίνει απαραίτητη μια μελέτη του ευρύτερου χώρου που αφορά στη χωροθέτηση του έργου και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που απορρέουν από αυτή, β) σε κάποιες ακυρωτικές αποφάσεις που στηρίχθηκαν στην αυστηρή εφαρμογή υφιστάμενων χωροταξικών σχεδίων (κυρίως του Ν. 360/76) και γ) σε αυτές που έχουν να κάνουν με την εφαρμογή των θεσμοθετημένων χωροταξικών πλαισίων από το 2003 και μετά.

Τα ΠΠΧΣΑΑ με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε τόσο στα επιμέρους εννοιολογικά χαρακτηριστικά τους όσο και στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και σχεδιασμό που ενσωματώνουν στις κατευθύνσεις και τους στόχους τους, αναδεικνύουν κάποιους προβληματισμούς σε σχέση με το δεσμευτικό τους χαρακτήρα και τη δεσμευτικότητα των κατευθύνσεων των διατάξεών τους.

Ως «σχεδιασμός», με ότι αυτό συνεπάγεται στις χωροοικονομικές και κοινωνικές δομές και τις αλλαγές τους ανά περίοδο και ανά εποχή σε ένα

⁷⁶ Αυτή που αφορά τα σωφρονιστικά ιδρύματα και τον τρόπο χωροθέτησής τους.

παγκοσμιοποιούμενο περιβάλλον, οφείλει να έχει έναν αυστηρό και δεσμευτικό χαρακτήρα και αν ναι, σε ποια επίπεδα σχεδιασμού και άσκησης πολιτικής?

Κατ' αρχήν μπορούμε και είμαστε σε θέση να μιλάμε ακόμα για τη νομική ισχύ των ΠΠΧΣΑΑ εφ' όσον δεν επικαιροποιήθηκαν παρά τις σαφείς διατυπώσεις του νομικού τους πλαισίου για αναθεώρηση εφ' όσον προκύπτουν λόγοι και σε περίπτωση μη εναρμόνισής τους με τα επόμενα επίπεδα σχεδιασμού ή υπάρχει ο κίνδυνος της αναίρεσης των προβλέψεων των χωροταξικών σχεδίων από τις διαφορετικές ή αντίθετες ρυθμίσεις των υποκειμένων πολεοδομικών σχεδίων?

Ακόμα και σε σχέση με την εξέλιξη των ΚΠΣ και όπως αυτά τροποποιούνται ανά 7ετία, τα ΠΧΣΑΑ δεν οφείλουν, και δεν πρέπει να ενσωματώνουν τους στόχους των αναπτυξιακών προγραμμάτων στις δικές τους διατάξεις και στο δικό τους σχεδιασμό?

Όλα αυτά τα ερωτήματα έχουν ως στόχο την ανάπτυξη μιας προβληματικής σε σχέση με την ουσιαστική ύπαρξη – ή μη – των θεσμοθετημένων ΠΠΧΣΑΑ, ακόμα και της κανονιστικής – ρυθμιστικής τους ιδιότητας – ή όχι –, τη στιγμή μάλιστα που εγκρίθηκε το ΓΠΧΣΑΑ και τη στιγμή που άλλα Ειδικά ΠΧΣΑΑ και σχέδια υποκειμένου σχεδιασμού (Ρυθμιστικά, Πολεοδομικά) έχουν πιο συγκεκριμένους και σαφείς στόχους και τοποθετήσεις, και κατά συνέπεια οργανώνουν το χώρο με μεγαλύτερη σαφήνεια μη επιτρέποντας νομολογιακά κενά.

Στην ερώτηση περί δεσμευτικότητας, παρ' ότι τα «ευχολόγια» κείμενα των ΠΠΧΣΑΑ δεν καθορίζουν ρητά χωροθετήσεις, δεδομένων των αλλαγών που πραγματώνονται στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο και κατά συνέπεια στο χώρο και στις δομές του, μια άκαμπτη κανονιστική ρύθμιση του χώρου ίσως επέφερε αντίθετα αποτελέσματα από τους αρχικούς στόχους.

Όσο για τις τελευταίες δυο ερωτήσεις, προκύπτει ουσιαστικά η προβληματική της αναγκαιότητας – ή μη – ύπαρξης των ΠΠΧΣΑΑ ως εργαλείο αναπτυξιακού χωρικού σχεδιασμού, αφού η έλλειψη συντονισμού μεταξύ τους αλλά και των φορέων υλοποίησης των στόχων εφαρμογής τους τα καθιστά δύσκαμπτα, ή της ύπαρξής τους απλά και μόνο για να υφίσταται χωροταξικός σχεδιασμός σε αυτό το χωρικό επίπεδο, που όμως (Οικονόμου, 2000) αφορά το πλέον προνομιακό, διεθνώς, χωρικό επίπεδο άσκησης στρατηγικής χωροταξίας.

Έχει ήδη ξεκινήσει η εκπόνηση Αναθεώρησης των ΠΠΧΣΑΑ βάση συγκεκριμένων προδιαγραφών. Δεν μένει παρά να διαπιστώσουμε στην δημοσίευσή τους, κατά πόσο έχουν συμπεριλάβει στο πλαίσιό τους τη σχέση και τη

συμπληρωματικότητα μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και αναπτυξιακού προγραμματισμού καθώς και τη νομική δεσμευτικότητα των χωροταξικών σχεδίων και της συνάρθρωσής τους με τα υπόλοιπα επίπεδα σχεδιασμού.

Νόμοι υπάρχουν!

Δεν είναι δυνατόν όμως να τους παραμερίζουμε, «υποβιβάζουμε» επινοώντας τεχνάσματα και υιοθετώντας λύσεις μέσω άλλων προγραμματικών σχεδιασμών με διαφορετική «υπόσταση» και δεσμευτική ισχύ, προκειμένου να εκμεταλλευόμαστε τα νομολογικά κενά θεσμοθετημένων πλαισίων σχεδιασμού σε σχέση πάντα με τον τρόπο, το λόγο και το σκοπό που αυτά θεσμοθετήθηκαν.

Στην Ελλάδα η διοικητική διάρθρωση της χώρας τα τελευταία χρόνια ακολουθεί όλο και πιο αποκεντρωτικές τάσεις κατανομής των αρμοδιοτήτων προγραμματισμού και σχεδιασμού με μια σειρά από νόμους (Καποδίστριας, Καλλικράτης) που αλλάζουν κατ' επέκταση και τη χωρική έννοια του επιπέδου ανάληψης ευθυνών. Το ίδιο εύκολα αλλάζουν και οι ονομασίες του υπουργείου αρμόδιου για χωροταξικό σχεδιασμό (ΥΧΟΠ, ΥΠΕΧΩΔΕ, ΥΠΕΚΑ).

Το θέμα δεν είναι πως θα αποκαλούμε τα διοικητικά και τα θεσμικά όργανα και εργαλεία κάθε φορά, ούτε και αν οι αρμοδιότητες στα χωρικά επίπεδα λήψης αποφάσεων έχουν μεγαλύτερη ή μικρότερη ισχύ ή γνωμοδοτική άποψη. Αυτό που επείγει είναι ο συντονισμός όλων των φορέων υλοποίησης αλλά και σύνταξης πλαισίων στρατηγικού χαρακτήρα με σύμπνοια στο μέτρο της αποκατάστασης της ορθολογικής σχέσης μεταξύ των διάφορων επιπέδων σχεδιασμού και της αποσαφήνισης του χαρακτήρα των υφιστάμενων σχεδίων και προγραμμάτων είτε είναι κανονιστικός, είτε απλά κατευθυντικός ή γνωμοδοτικός.

Τότε μόνο θα διαπιστώσουμε στην πράξη το νομικό χαρακτήρα των Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και την ανάγκη να υφίστανται ταυτόχρονα σχέδια στρατηγικού χαρακτήρα σε όλα τα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αγγελίδης, Μ. (2000) *Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*. Αθήνα: Συμμετρία.

Ανδρικοπούλου, Ε. (1995) *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Ανδρικοπούλου, Ε. (2000) *Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές στο νέο Ευρωπαϊκό χώρο*, στο: Ανδρικοπούλου, Ε. – Καυκαλάς, Γ. (επ) *Ο νέος ευρωπαϊκός χάρτης. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Αραβαντινός, Α. (1997) *Πολεοδομικός Σχεδιασμός – Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. Αθήνα: Συμμετρία.

Βασενχόβεν, Λ. και Γεωργούλης, Δ. (1997) *Χωροταξία – Θεωρία και Εφαρμογές*, ΕΜΠ, Αθήνα.

Βασενχόβεν, Λ. (2004) *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ΕΜΠ.

Γεράρδη, Κ. (1979) *Εισαγωγή στη χωροταξία και την αναπτυξιακή πολιτική*. ΕΜΠ.

Γιαννακούρου, Τ. (1994) *Χωροταξικός σχεδιασμός και διοικητικός δικαστής: από τον έλεγχο νομιμότητας στη διαμόρφωση της πολιτικής για το χώρο*. *Περ/Δικ* (1), σ.23-40.

Γιαννακούρου, Τ. (1994) *Το νέο πλαίσιο άσκησης της χωροταξικής πολιτικής στη δεκαετία του '90: θεσμικές ανακατατάξεις και αβεβαιότητες*. *Τόπος* (8), σ.15-40.

Γιαννακούρου, Γ. (2009) «*Η Εδαφική Συνοχή του Ευρωπαϊκού Χώρου: Ένα Νέο Πεδίο Πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση*». Στο: *25 κείμενα για το Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη του Χώρου*, Συλλογικός Τόμος. Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.

Γιαουτζή, Μ. (2002) *Σημειώσεις Οικονομικής Γεωγραφίας. Σχολή Αγρονόμων και Τοπογράφων Μηχανικών*, ΕΜΠ.

Γιαουτζή, Μ. και Στρατηγέα, Α. (2005) *Σημειώσεις χωροταξίας. Τομέας Γεωγραφίας και Περιφερειακού Σχεδιασμού*, ΕΜΠ.

Γεράρδη, Κ. και Γιαλύρη, Θ. (2003) «*Ο Σχεδιασμός της Χωρικής Ανάπτυξης ως Αναγκαίο Εργαλείο της Στρατηγικής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του Εθνικού Χώρου*». *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ΕΜΠ.

Δεκλερής, Μ. (1996) *Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως*. Αθήνα – Κομοτηνή. σ.397.

Δεκλερής, Μ. (2000) *Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως*. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Δεμαθάς, Ζ. (2004) *Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και η Ελλάδα*, Σημειώσεις Μαθήματος, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Κόνσολας, Ν. (1985) *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήση.

Κυβέλου, Σ. (2008) *Απ' τη χωροταξία στη διαχείριση: η έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη*. Αθήνα: Κριτική (υπο έκδοση).

Κυβέλου, Σ. (2002) *Χωροταξικός σχεδιασμός, χωροταξική επανασύνθεση και εργαλεία ανάλυσης για τον φυσικό σχεδιασμό*. ΤΟΠΟΣ, (17), σ.147-160.

Μέλισσας, Δ. (1995) *Η Προκοινοβουλευτική Νομοθετική Διαδικασία*. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Μέλισσας, Δ. (2002) *Θεμελιώδη Ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας*. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Μπεριάτος, Η. (1995) *Ο Χωροταξικός σχεδιασμός και η διαχείρισή του: το πρόβλημα των διοικητικών και οργανωτικών δομών*. Πρακτικά Συνεδρίου, Τόμος II, σ.187.

Παπαδημητρίου, Γ. (2008) *Περιβαλλοντικά Επίκαιρα*. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Ρόζος, Ν. (1994) *Η Νομική Προβληματική του Χωροταξικού Σχεδιασμού*. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Χριστοφίλοπουλος, Δ. (2002) *Πολιτιστικό Περιβάλλον- Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*. Αθήνα: Π. Ν. Σάκκουλα.