

# Χάρης

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΕΥΧΟΣ  
ISSUE 35

ΕΤΟΣ  
YEAR 2022

ISSN: 1109-5008  
e-ISSN: 2944-9847







Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής  
Ανάπτυξης

---

Επιστημονικό Περιοδικό

---

# αειχώρος

---

Διεύθυνση:

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιοδικό ΑΕΙΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 383 34, ΒΟΛΟΣ

<http://www.aeihoros.gr>

e-mail: [aeihoros@uth.gr](mailto:aeihoros@uth.gr)

ISSN: 1109-5008

e-ISSN: 2944-9874

---

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού

Layout: Παναγιώτης Μανέτος

Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος



<b>Πρέζα Ελισάβετ, Ασπρογέρακας Ευάγγελος</b>	5
Η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020: η περίπτωση της Ελλάδας	
<b>Γουργιώτης Ανέστης, Σαραντάκου Ευθυμία, Στεφανή Φωτεινή, Χαϊνταρλής Μάριος</b>	42
Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων	
<b>Ασπρογέρακας Ευάγγελος</b>	73
Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	
<b>Ντάφλου Αικατερίνη</b>	95
Κοινωνική πολιτική και κοινωνική καινοτομία: ο χώρος ως βάση για την κοινωνική καινοτομία	
<b>Λινάκη Ελένη, Σερράος Κωνσταντίνος</b>	122
Πρόταση δημιουργίας ενός πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων ενός τόπου: η περίπτωση της Άνω Σύρου	

# Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού

## Ασπρογέρακας Ευάγγελος

Επικουρος Καθηγητής, Τμήμα Μηχανικών Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

### Περίληψη

Η ιεράρχηση των εργαλείων στον σχεδιασμό επιτρέπει την καθοδήγηση της λήψης αποφάσεων τοπικά, με γνώμονα έναν ευρύτερο σκοπό, που καθορίζεται σε υπερκείμενο επίπεδο διαμόρφωσης της πολιτικής. Στα ιεραρχικά συστήματα διακρίνονται δύο βασικές κατηγορίες εργαλείων κατευθυντήριου και κανονιστικού χαρακτήρα. Η εργασία αυτή εξετάζει τις συνιστώσες της ιεραρχικής δομής του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, όπως προκύπτουν από το βασικό θεσμικό πλαίσιο κατά τη μεταπολίτευση (1976-2020). Η διερεύνηση αφορά στις σχέσεις μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού με βασικά ερωτήματα τον προσδιορισμό της έντασης της ιεραρχικής δομής αλλά και τις τάσεις μεταβολής της, ιδίως κατά την τελευταία δεκαετία με την εισαγωγή της έννοιας της ανάδρασης. Πλαίσιο της διερεύνησης αυτής αποτελεί η έννοια της εναρμόνισης προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό που βασίζεται και στην επιτακτικότητα που προκύπτει από την κανονιστική πυκνότητα των διατάξεων. Αξιολογείται ο μηχανισμός της εναρμόνισης, ιδίως όπως διαμορφώνεται πρόσφατα από τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας, η οποία αμφισβητεί αλλά δεν ανατρέπει την ιεραρχία των επιπέδων σχεδιασμού.

### Λέξεις κλειδιά

Χωρικός σχεδιασμός, Ιεραρχία, Σύστημα χωρικού σχεδιασμού, Εναρμόνιση, Χωροταξία, Πολεοδομία

# Hierarchy in the Greek spatial planning system

## **Abstract**

*The hierarchy of tools in spatial planning allows for decision-making to be guided downwards, with a broader purpose defined at an overriding level of policy-making. In the hierarchical systems there are two main categories of tools of guiding and regulatory character. This paper examines the components of the hierarchical structure of the Greek spatial planning system as they emerge from the basic institutional framework during the 1976 - 2020 period. The investigation concerns the relations between the levels of planning with the key questions concerning the determination of the intensity of the hierarchical structure but also the tendencies of its change, especially during the last decade with the introduction of the concept of “feedback”. The context of this investigation is the concept of harmonisation with the overlying planning based on the urgency resulting from the regulatory density of the provisions. The mechanism of harmonisation is being assessed, as it has recently been shaped by the reform of legislation which challenges but does not overturn the hierarchy of planning levels.*

## **Keywords**

*Spatial planning, Hierarchy, Spatial planning system, Harmonisation, Regional planning, Urban planning.*



## 1. Εισαγωγή: δεσμευτικότητα του σχεδιασμού και ιεραρχικά συστήματα

Η διαδικασία του χωρικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο προϋποθέτει ότι οι διατυπωμένες κατευθύνσεις εφαρμόζονται τοπικά. Η ιεραρχία σχεδίων, δομών και διαδικασιών σε διαφορετικά επάλληλα επίπεδα αποτελεί την πιο συχνή έκφραση ιεραρχικών δομών στον σχεδιασμό, με την οποία εξασφαλίζεται κατακόρυφος συντονισμός των πολιτικών στον χώρο (αναλυτικά Parker & Doak, 2012: Ch. 6). Η εφαρμογή πολιτικής χωρικού σχεδιασμού έχει ανάγκη μια ιεραρχία σχεδίων από το εθνικό ως το τοπικό επίπεδο (Cullingworth & Nadin, 2006: 81), προσέγγιση που μπορεί να εξασφαλίσει νομιμότητα, διαφάνεια και βιωσιμότητα (Parker & Doak, 2012: 75-76) και αναγκάζει τις τοπικές αρχές να λάβουν υπόψη το γενικότερο πλαίσιο πολιτικής, αποφεύγοντας αποσπασματικές αποφάσεις, οι οποίες ενδεχομένως δεν αποτελούν πρόβλημα σε περίοδο στασιμότητας, αλλά χρειάζονται προσοχή σε περίοδο έντονης χωρικής ανάπτυξης (Haughton et al., 2010: 60).

Στα ιεραρχικά συστήματα διακρίνονται δύο βασικές κατηγορίες εργαλείων, στρατηγικού ή κατευθυντήριου και ρυθμιστικού ή κανονιστικού χαρακτήρα (Μέλισσας, 2019· Χαϊνταρλής, 2017: 9-20). Η στρατηγική προσέγγιση στον σχεδιασμό του χώρου, σε διάφορες κλίμακες, αναγνωρίζεται ως μια διαδικασία διαμόρφωσης «στρατηγικών οραμάτων» με την ενεργό συμμετοχή των εμπλεκόμενων δρώντων (Albrechts, 2004) σε περιβάλλοντα κατακερματισμένα και αβέβαια για να προκύψει ένα πλαίσιο αποφάσεων για τον χώρο (Κυβέλου, 2010: Κεφ. 4). Ο Μέλισσας (2019: 3-40), στο πλαίσιο αυτό, ερμηνεύει το περιεχόμενο του σχεδιασμού ως κατευθυντήριο ή ρυθμιστικό σε σχέση με τον διαφορετικό βαθμό εξισορρόπησης των αντιτιθεμένων συμφερόντων σε μια διαδικασία αναζήτησης ισορροπιών και συμβιβασμών διαφορετικών προτεραιοτήτων. Υποστηρίζει πως όταν διατυπώνεται μια «κατεύθυνση», η εκκρεμότητα της χωρικής επιλογής θα συνεχίσει στα επόμενα στάδια με πληθώρα επιλογών, δίνοντας δυνατότητα περαιτέρω αξιολόγησής τους και εξασφάλισης ικανού βαθμού συναίνεσης. Ο ρυθμιστικός σχεδιασμός περιλαμβάνει ακριβείς και άμεσα εφαρμόσιμες προβλέψεις παρέμβασης στον χώρο, καθώς η διαδικασία εξισορρόπησης έχει ολοκληρωθεί και έχει προκύψει η σύνθεση των τελικών επιλογών ως προς τη ρύθμιση του φυσικού χώρου.

Είναι αλήθεια ότι στην Ελλάδα έχει καθιερωθεί ο χαρακτηρισμός των εργαλείων ανάλογα με την κλίμακα εφαρμογής, με τον «στρατηγικό» σχεδιασμό να αντιστοιχεί κυρίως στο εθνικό, περιφερειακό ή μητροπολιτικό επίπεδο και να αφορά στη «χωροταξία» και τον «κανονιστικό» στο τοπικό, «πολεοδομικό» επίπεδο. Ο στρατηγικός σχεδιασμός καλύπτει τον προσδιορισμό των βασικών χαρακτηριστικών της χωρικής οργάνωσης, που αφορά σε μεγάλες χωρικές περιφέρειες και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, σε αντίθεση με τον κανονιστικό καθορισμό χρήσεων γης που απαιτεί τοπογραφική ακρίβεια και δεν επιτυγχάνεται στα σχέδια που καλύπτουν εκτεταμένες περιοχές (Οικονόμου, 2000· Χαϊνταρλής, 2017). Σύμφωνα με τον Μέλισσα (2018: 34), η καθολικότητα του χωροταξικού σχεδιασμού

«οδηγεί αναπόφευκτα στη θέση ότι δεν μπορεί να καθορίζονται οι στόχοι του με λεπτομέρεια, αλλά αντίθετα με γενικές κατευθυντήριες γραμμές και, κατά συνέπεια, με κανόνες εύπλαστους και ελαστικούς, που θα μπορούν να προσαρμόζονται στις διαρκώς αναδιαμορφούμενες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις».

Κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές αλλαγές ενδεχομένως να υπονομεύουν τη λειτουργία ενός ιεραρχικού συστήματος, καθώς θα πρέπει αυτό να παραμένει προσαρμόσιμο και να ανταποκρίνεται συνεχώς στις ανάγκες που προκύπτουν, διαφορετικά ο σχεδιασμός κινδυνεύει να καταστεί άκαμπτος και αναποτελεσματικός (Cullingworth & Nadin, 2006: 81). Η «ατυχής» έμφαση στην καθολικότητα και την επιστημονική αντικειμενικότητα του ορθολογικού υποδείγματος του χωρικού σχεδιασμού κατά την περίοδο 1960-1970 οδήγησε στην αμφισβήτησή του «τόσο από νεοφιλελεύθερες θέσεις, όσο και από προοδευτικές αντιλήψεις, που επισήμαναν την έλλειψη πολιτικής ιδεολογίας και κοινωνικής ευαισθησίας» (Βασενχόβεν, 2002: 30). Το αναπόφευκτο έλλειμα οδήγησε σε ευέλικτες λύσεις ιδιωτικής οικονομίας και επιστροφή σε παραδοσιακές πολεοδομικές προσεγγίσεις αποσπασματικής αστικής σύνθεσης, με τη χωρική ανάπτυξη να στηρίζεται σε έργα (project-led approach) όπως στην περίπτωση της Αγγλίας την περίοδο 1991-1997 (Allmendinger & Haughton, 2013: 14-18).

Οι παραπάνω προσεγγίσεις αφορούν σε πολιτικές με νεοφιλελεύθερη αφετηρία που διαμορφώνουν μια «υβριδική τάση ρυθμιστικής αναδιάρθρωσης με οδηγό την αγορά» (Brenner et al., 2010: 330). Κατευθύνουν προς τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης μεταξύ ιδιωτικού κεφαλαίου και κρατικής παρέμβασης στον χωρικό σχεδιασμό με μια οπτική που επιδιώκει ως προτεραιότητα τη διαμόρφωση υπεραξιών (Sager, 2011), ενώ περιορίζεται ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους, ο οποίος θα επέτρεπε την πρόληψη αστοχιών της αγοράς (Gleeson & Low, 2000). Η οικονομική κρίση κατά την προηγούμενη δεκαετία ευνόησε παρεμβάσεις στα συστήματα χωρικού σχεδιασμού με επιδίωξη μεγαλύτερης ευελιξίας, κυρίως στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο (Γιαννακούρου & Καυκαλάς, 2014· Getimis, Reimer & Blotenvogel, 2014·). Προς την ίδια κατεύθυνση καταγράφεται, επίσης, ο προβληματισμός για τη θέση σύγχρονων προσεγγίσεων χωρικών στρατηγικών και διακυβέρνησης (Asprogerakas, 2020; Asprogerakas & Mountanea, 2020), όπου ιεραρχίες συνυπάρχουν με δίκτυα σε συμπληρωματική λειτουργία (Βασενχόβεν κ.ά., 2010· Getimis, 2012· Heinelt et al., 2002).

Η εργασία αυτή εξετάζει την ιεραρχική δομή του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού όπως προκύπτει από το βασικό θεσμικό πλαίσιο την περίοδο 1976-2020. Η διερεύνηση αφορά στις σχέσεις μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού με βασικά ερωτήματα τον προσδιορισμό της έντασης της ιεραρχικής δομής αλλά και τις τάσεις μεταβολής της ιδίως κατά την τελευταία δεκαετία και, κυρίως, με την εισαγωγή της έννοιας της ανάδρασης. Προκύπτει πρόσφατα ένα λιγότερο ιεραρχικό σύστημα; Πλαίσιο της διερεύνησης αυτής αποτελεί η έννοια της εναρμόνισης στον υπερκείμενο σχεδιασμό, που βασίζεται και στην επιτακτικότητα η οποία προκύπτει από την κανονιστική πυκνότητα των

διατάξεων. Στην προσπάθεια αυτή αξιολογούνται οι δυνατότητες εναρμονισμού, όπως προκύπτουν διαχρονικά από τη βασική νομοθεσία και, ιδίως, όπως διαμορφώνονται από τους πρόσφατους νόμους για την οργάνωση του συστήματος σχεδιασμού. Στη συνέχεια εξετάζεται ο χαρακτήρας και το περιεχόμενο διατάξεων ανάδρασης, όπως καταγράφονται στον περιφερειακό χωροταξικό σχεδιασμό και σε σχέση με τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ). Στα συμπεράσματα επιχειρείται αναγνώριση των βασικών αλλαγών και εκτίμηση των επιπτώσεων που μπορεί να έχουν στην αποτελεσματικότητα του χωρικού σχεδιασμού, καθώς αυτός συντονίζει και κατευθύνει τις πολιτικές στον φυσικό χώρο.

## **2. Επίπεδα και διαδικασία χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα**

### **2.1 Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και η αρχή της εναρμόνισης**

Το κύριο σύστημα χωρικού σχεδιασμού της χώρας (βλ. Ν. 4447/2016, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4957/2020) περιλαμβάνει σύνολο χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων, τα οποία ιεραρχούνται σε επίπεδα με βάση τη γεωγραφική κλίμακα, το περιεχόμενό τους και τους ευρύτερους στόχους που εξυπηρετούν στην εφαρμογή της χωρικής πολιτικής. Τα εργαλεία αυτά αναφέρονται ως σύνολα κειμένων, χαρτών ή/και διαγραμμάτων και διακρίνονται σε στρατηγικού και ρυθμιστικού χαρακτήρα.

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός (χωροταξικός σχεδιασμός) εκπονείται σε εθνική και σε περιφερειακή κλίμακα προκειμένου να τεθούν στόχοι ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και να κατευθυνθεί η οργάνωση των οικιστικών περιοχών, η διαμόρφωση των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και να προσδιοριστούν περιοχές προστασίας. Σε εθνική κλίμακα συναντάμε την Εθνική Χωρική Στρατηγική (ΕΧΣτρ), ένα κείμενο πολιτικής με βασικές κατευθύνσεις και στόχους χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης, καθώς και μια σειρά από τομεακά πλαίσια (Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια – ΕΧΠ), που επικεντρώνονται θεματικά ή γεωγραφικά και φέρουν συγκεκριμένα κοινά μεταξύ τους εννοιολογικά χαρακτηριστικά, με προβλέψεις που περιέχουν είτε στρατηγικές κατευθυντήριες επιλογές είτε εξειδικευμένες ρυθμίσεις. Σήμερα, βρίσκονται εν ισχύ με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999) Ειδικά Πλαίσια για: (α) υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β/4.11.2011), (β) βιομηχανία (ΦΕΚ 151/ΑΑΠ/13.4.2009), (γ) Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΦΕΚ 2464/Β/3.12.2008) και (δ) καταστήματα κράτησης» (ΦΕΚ 1575/Β/28.11.2001).

Στην περιφερειακή κλίμακα προβλέπονται τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ) που καλύπτουν καθεμιά από τις 12 διοικητικές περιφέρειες. Τα πρώτα ΠΧΠ θεσμοθετήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 2000, ενώ από το 2010 ξεκίνησε προσπάθεια αναθεώρησής τους, επίσης με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΠΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999). Σήμερα βρίσκονται σε ισχύ τα ακόλουθα: (α) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (ΦΕΚ 248/ΑΑΠ/25.10.2018), (β) Κεντρικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 485/Δ/20.08.2020), (γ) Δυτικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 1472/Β/9.10.2003), (δ) Ηπείρου (ΦΕΚ 286/ΑΑΠ/28.11.2018), (ε) Θεσσαλίας (ΦΕΚ 269/ΑΑΠ/15.11.2018), (στ) Ιονίων Νήσων (ΦΕΚ 16/ΑΑΠ/5.2.2019), (ζ) Δυτικής Ελλάδας ΦΕΚ 1470/Β/9.10.2003), (η) Στερεάς Ελλάδας (ΦΕΚ 299/ΑΑΠ/14.12.2018), (θ) Πελοποννήσου (ΦΕΚ 1485/Β/10.10.2003), (ι) Βορείου Αιγαίου (ΦΕΚ 181/Δ/16.4.2019), (ια) Νοτίου Αιγαίου (ΦΕΚ 1487/Β/10.10.2003) και (ιβ) Κρήτης (ΦΕΚ 260/ΑΑΠ/8.11.2017). Για την Περιφέρεια Αττικής προβλέπεται το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (βλ. Ν. 4277/2014, ΦΕΚ 156/Α). Τα εργαλεία στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού συνοδεύονται από πρόγραμμα έργων, ενεργειών και προτεραιοτήτων, το οποίο περιλαμβάνει τις ενέργειες και δράσεις που απαιτούνται για την εφαρμογή καθώς και τον προσδιορισμό των αρμόδιων φορέων και χρονοδιαγράμματος εφαρμογής.

Με τον Ν. 4546/2018 (ΦΕΚ 101/Α) ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Κοινοτική Οδηγία 2014/89<sup>1</sup>, διαμορφώνοντας το πλαίσιο για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό. Προβλέπεται, η Εθνική Χωρική Στρατηγική για τον θαλάσσιο χώρο, η οποία αποτελεί μέρος της ΕΧΣΤρ, και τα Θαλάσσια Χωροταξικά Σχέδια (ΘΧΣ), που εντάσσονται στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού χωρίς απαραίτητα να αντιστοιχούν σε διοικητικές περιφέρειες. Ο στόχος των ΘΧΣ είναι η κατανομή υφιστάμενων και μελλοντικών δραστηριοτήτων στις θαλάσσιες περιοχές και στο θαλάσσιο τμήμα των παράκτιων ζωνών λαμβάνοντας υπόψη τη διάδραση ξηράς-θάλασσας (Asprogerakas et al., 2020).

Ο ρυθμιστικός χωρικός Σχεδιασμός (πολεοδομικός σχεδιασμός) καθορίζει κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και, συνολικά, την αξιοποίηση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο σε τοπική κλίμακα, σε δύο επιμέρους επίπεδα: (α) τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ), τα οποία ρυθμίζουν τη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση διοικητικών ενοτήτων με όρους βιωσιμότητας και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ), τα οποία λειτουργούν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων, ανεξάρτητα από διοικητικά όρια και ρυθμίζουν το χώρο σε ειδικές περιπτώσεις, και (β) τα πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής, τα οποία προϋποθέτουν τα σχέδια του πρώτου επιπέδου και αποτελούν εργαλεία εξειδίκευσης και εφαρμογής τους. Τα δύο επίπεδα έχουν καθιερωθεί με την πρώτη προσπάθεια συστηματικής αντιμετώπισης του πολεοδομικού σχεδιασμού τη δεκαετία του 1970 (Ν. 947/1979, ΦΕΚ 169/Α) και διατηρήθηκαν στη συνέχεια με ορισμένες διαφοροποιήσεις (Τασσοπούλου, 2021).

<sup>1</sup> Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0089>.

Είναι αποδεκτό ότι το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα διέπεται από τις αρχές της δεσμευτικότητας και της χωρικής ιεραρχίας (Χαϊνταρλής, 2017: 47-57). Ως βαθμοί εναρμόνισης αναφέρονται από τη θεωρία (Γιαννακούρου, 2019: 107-9· Μέλισσας, 2019: 18-25): (α) η συμφωνία ή συμμόρφωση κατά την οποία ο υποκείμενος σχεδιασμός ευθυγραμμίζεται πλήρως με τον υπερκείμενο, εφόσον ο τελευταίος διαθέτει επαρκή βαθμό ακρίβειας, (β) η συμβατότητα, έννοια περισσότερο ήπια από την πλήρη συμφωνία, δηλαδή τη μη αντίθεση των βασικών επιλογών του υπερκείμενου σχεδιασμού από το υποκείμενο σχεδιασμό και (γ) η συνεκτίμηση με μειωμένης έντασης επιτακτικότητα που, σύμφωνα με τη Γιαννακούρου (2019: 108), επιτρέπει στον υποκείμενο σχεδιασμό να παρεκκλίνει των κατευθύνσεων του ανώτερου ιεραρχικά σχεδίου μετά από ειδική αιτιολογία η οποία (κατά το Γαλλικό Conseil D'Etat) μπορεί να αναφέρεται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος ή στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της επίμαχης περίπτωσης.

Η ιεράρχηση σε επίπεδα των εργαλείων του χωρικού σχεδιασμού συμπληρώνεται από τον νόμο με οδηγίες ως προς τη νομική σχέση που πρέπει να διατηρείται τόσο μεταξύ των επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού (Χαϊνταρλής, 2017: 47-57), όσο και με τα εργαλεία του αναπτυξιακού σχεδιασμού (Ασπρογέρακας & Καλλιώρας, 2020). Η ορολογία που υιοθετείται από τον Ν. 4447/16 δεν συνάδει πλήρως με την παραπάνω θεωρία. Οι έννοιες της «εναρμόνισης» και του «λαμβάνει υπόψη» αναδεικνύονται στους βασικούς μηχανισμούς του προσδιορισμού της νομικής φύσεως μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού (Χαϊνταρλής, 2017: 50). Η σχέση εξάρτησης, κατακόρυφα, μεταξύ επάλληλων επιπέδων χωρικού σχεδιασμού συνοψίζεται στην έννοια της «εναρμόνισης», η οποία ορίζεται από τον νόμο ως (ΠΔ 90/2018, άρθρο 1):

«η υποχρέωση του υποκείμενου σχεδιασμού να θεσπίζει, στο πλαίσιο των αρχών της χωρικής ιεραρχίας και δεσμευτικότητας που διέπουν το σύστημα χωρικού σχεδιασμού, ρυθμίσεις, οι οποίες συμπληρώνουν, προσαρμόζουν, εξειδικεύουν και συγκεκριμενοποιούν τις γενικές και άμεσα εφαρμόσιμες κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού στα τοπικά χωρικά δεδομένα, χωρίς ωστόσο να αναιρούν το πλαίσιο των θεμελιωδών επιλογών, των αρχών, των στόχων και των στρατηγικών προβλέψεων του».

Κατά τη Γιαννακούρου (2019: 109), η έννοια της εναρμόνισης περιλαμβάνει μηχανισμούς «πλήρους ευθυγράμμισης» (αρ. 10, παρ. 1) αλλά και «μη αντίθεσης» (άρθρα 7 παρ. 2 και 8 παρ. 4) κατά την παραπάνω αναφερθείσα προσέγγιση. Η υποχρέωση ενός εργαλείου να «λαμβάνει υπόψη» το υπερκείμενο επίπεδο σχεδιασμού αφορά κυρίως στους τιθέμενους βασικούς άξονες ή στόχους, εμπεριέχει σαφώς μικρότερο εύρος δεσμευτικότητας (Χαϊνταρλής, 2017: 50-51) και μπορεί να αντιστοιχιστεί με την έννοια της συνεκτίμησης. Η πρόβλεψη «συμβατότητας» απαντάται σε περιορισμένο βαθμό στον νόμο (Χαϊνταρλής, 2017: 47-57) και αφορά σε πλήρη ευθυγράμμιση (αρ. 7, παρ. 4) αλλά και μη αντίθεση, κατ' αρχήν, μεταξύ ιεραρχικά ισόβαθμων χωρικών εργαλείων (άρ. 7 παρ. 6β σε Γιαννακούρου, 2019: 108).

Ο Μέλισσας (2019), αναφερόμενος στην «αρχή της εναρμόνισης», συσχετίζει τη σχέση μεταξύ επιπέδων σχεδιασμού με την επιτακτικότητα που προκύπτει από την κανονιστική πυκνότητα των διατάξεων του υπερκείμενου. Όσο πιο γενική είναι μια κατευθυντήρια πρόβλεψη, τόσο περισσότερες είναι οι επιλογές με κοινά χαρακτηριστικά που θα μπορέσουν να την εξειδικεύσουν κατά τα επόμενα στάδια· αντιστρόφως, όσο πιο εξειδικευμένες είναι οι επιλογές του σχεδιασμού, τόσο πιο περιορισμένες είναι οι δυνατότητες του υποκείμενου επιπέδου να παρεκκλίνει.

Ο σχεδιασμός στρατηγικού χαρακτήρα προβλέπεται ότι περιλαμβάνει κατευθύνσεις και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις. Διαφοροποιείται, έτσι, από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος περιλαμβάνει κυρίως ρυθμίσεις. Η έννοια της ρύθμισης αφορά στην πρόβλεψη ενός πλαισίου ή σχεδίου που είναι δεσμευτική και άμεσα εφαρμοστέα, χωρίς να χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης (Πίνακας 1). Η έννοια της κατεύθυνσης χωρικού σχεδιασμού, προσδιορίζεται (Ν. 4759/2020) ως «η κατευθυντήρια πρόβλεψη ενός πλαισίου ή σχεδίου με την οποία επιδιώκεται η επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος και δεσμεύει στο βαθμό και με τον τρόπο που η ίδια προσδιορίζει τον υποκείμενο χωρικό σχεδιασμό», αλλά και πράξεις και ενέργειες με χωρικά αποτελέσματα όπως οι αποφάσεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και η χωροθέτηση και αδειοδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων. Νομική δεσμευτικότητα παράγουν τόσο οι στρατηγικές κατευθυντήριες προβλέψεις, όσο και οι εξειδικευμένες ρυθμιστικές διατάξεις (Μέλισσας, 2019: 25· βλ. επίσης ;αρ. 3-4, ΠΔ 90/2018). Ο βαθμός δεσμευτικότητας μιας κατεύθυνσης από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα είναι συνάρτηση της σαφήνειας και της κανονιστικής της πυκνότητας και σύμφωνα με το νόμο, και κατ' αναλογία με τη θεωρία διαθέτει την παρακάτω διαβάθμιση: (α) υποχρέωση πλήρους ευθυγράμμισης (συμμόρφωσης), (β) υποχρέωση μη αντίθεσης (συμβατότητας), (γ) υποχρέωση συνεκτίμησης λαμβάνοντάς την υπόψη, χωρίς να είναι υποχρεωτική η ευθυγράμμιση ή η μη αντίθεση.

Το κατά περίπτωση πλαίσιο ή σχέδιο μπορεί να προσδιορίσει το χαρακτήρα κάθε κατεύθυνσης σε σχέση με την δεσμευτικότητάς της, θέτοντας όρια ή κριτήρια για τη δυνατότητα του υποκείμενου σχεδίου να την τροποποιήσει, συμπληρώσει ή εξειδικεύσει. Η εξειδίκευση αφορά στην αναλυτικότερη διατύπωση μιας κατεύθυνσης ή ρύθμισης και μπορεί να περιλαμβάνει και διαφοροποίηση ορίων ζωνών ή περιοχών που έχουν καθοριστεί. Κάθε διατύπωση που συμπληρώνει (προσθήκη νέων στοιχείων) ή τροποποιεί (αλλαγή ή αφαίρεση μη βασικών στοιχείων) μια κατεύθυνση ή ρύθμιση δεν πρέπει να έρχεται σε αντίθεση με τον πυρήνα της τελευταίας.

**Πίνακας 1.** Δεσμευτικότητα διατάξεων του χωρικού σχεδιασμού. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Είδος διατάξεων / χαρακτήρας διατάξεων	Δεσμευτική	Μη δεσμευτική	Άμεσα εφαρμόσιμη	Προς εξειδίκευση
Κατεύθυνση	X			X
Κατεύθυνση		X		X
Ρύθμιση	X		X	X*

\*: υπό προϋποθέσεις

## 2.2 Διερεύνηση της ιεραρχικής δομής του συστήματος χωρικού σχεδιασμού της χώρας διαχρονικά

Στην Ελλάδα, αρχικά εισάγονται πρακτικές χωρικού σχεδιασμού στο επίπεδο της πολεοδομικής κλίμακας προκειμένου να αντιμετωπιστούν ζητήματα που σχετίζονται κυρίως με την οργάνωση της ανάπτυξης των αστικών κέντρων και τα προβλήματα που προκύπτουν (Αραβαντινός, 2007). Ζητήματα αναπτυξιακής υστέρησης και χωρικών ανισοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο (Γιαουτζή & Στρατηγέα, 2011: Κεφ. 14) και η σταδιακή υιοθέτηση της ευρωπαϊκής κουλτούρας σχεδιασμού (Asprogerakas & Zachari, 2019) διαμόρφωσαν την ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού που είχε κατοχυρωθεί από το ελληνικό Σύνταγμα ως δημόσια πολιτική ήδη από το 1975 (άρ. 24). Με τον Ν. 360/1976 περί «χωροταξίας και περιβάλλοντος» η χώρα αποκτά άμεσα σχετικό νομικό πλαίσιο, καθώς προβλέπονται «εθνικά» χωροταξικά σχέδια για το σύνολο της χώρας, «περιφερειακά» για τμήμα της χώρας και «ειδικά» σχέδια σε εθνική κλίμακα που αφορούν σε οικονομικές δραστηριότητες ή την ανάπτυξη δικτύων υποδομής. Στον νόμο γίνεται αναφορά σε «αναθεώρηση και προσαρμογή» (άρ. 7) των πολεοδομικών ή άλλων υποκείμενων σχεδίων, σύμφωνα με τα μελλοντικά χωροταξικά σχέδια, υιοθετώντας την αρχή του εναρμονισμού.

Από τη δεκαετία του 1980 γίνεται συστηματική προσπάθεια να αποκτήσει η χώρα πολεοδομικά σχέδια. Για δύο δεκαετίες η πολιτεία φάνηκε διστακτική στην καθολική εφαρμογή χωροταξικού σχεδιασμού, και ενώ προκύπτει νομολογία του ΣτΕ που πιέζει προς την κατεύθυνση αυτή<sup>2</sup>. Στο τέλος της δεκαετίας του 1990 η χώρα αποκτά νέο νομικό πλαίσιο πολεοδομικού (Ν. 2508/97, ΦΕΚ 124/Α) και χωροταξικού σχεδιασμού (Ν. 2742/99, ΦΕΚ 207/Α). Στο επίπεδο της χωροταξίας, διατηρούνται οι τύποι σχεδίων του προηγούμενου νόμου. Προβλέπεται ότι τα περιφερειακά σχέδια εκπονούνται σε επίπεδο διοικητικής περιφέρειας (αναφέρονται ως Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΠΠΧΣΑΑ) και «εναρμονίζονται» με τις κατευθύνσεις, σε εθνικό επίπεδο, του «γενικού» (γνωστό ως Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου

<sup>2</sup> Βλ. π.χ. αποφάσεις 304/93 και 2844/93 του ΣτΕ που έκριναν αντισυνταγματική την πράξη προέγκρισης χωροθέτησης δραστηριότητας που βρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου, στην οποία δεν υπάρχει εγκεκριμένο χωροταξικό σχέδιο.

Ανάπτυξης – ΓΠΧΣΑΑ) και των «ειδικών» (αναφέρονται ως Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ), τα οποία εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις βασικές προτεραιότητες και επιλογές τους (Πίνακας 2). Τα ειδικά πλαίσια εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του Γενικού.

**Πίνακας 2.** Τα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού και τα σχετικά εργαλεία. Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Επίπεδο σχεδιασμού	Θεσμικό πλαίσιο		
	N. 2508/97, N. 2749/99	N. 4269/14 → N. 4447/16, ΠΔ 90/18	N. 4759/20
		Εθνική Χωρική Στρατηγική	Εθνική Χωρική Στρατηγική
<b>Εθνικό</b>	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης		
	Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια	Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια
<b>Περιφερειακό</b>	Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής
	Ρυθμιστικά σχέδια και προγράμματα προστασίας περιβάλλοντος		
			Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια
<b>Τοπικό</b>	Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια	Τοπικά Χωρικά Σχέδια	Τοπικά πολεοδομικά σχέδια
		Ειδικά Χωρικά Σχέδια	Ειδικά πολεοδομικά σχέδια
	Πολεοδομικές μελέτες & Πράξη εφαρμογής	Πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής	Πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής

Ο νέος νόμος διακρίνεται από σαφώς εντονότερο προσανατολισμό στον στρατηγικό σχεδιασμό. Καλύπτει ζητήματα τα οποία αφορούν σε μεγάλη χωρική και χρονική κλίμακα, όπως ο διεθνής ρόλος και οι βασικές οριζόντιες επιλογές χωρικής οργάνωσης, ενώ σε σχέση με το περιεχόμενο του σχεδιασμού κάνει αναφορά σε «κατευθύνσεις», σε αντίθεση με τον Ν. 360/76, που αναφερόταν σε «καθορισμό» ακολουθώντας μια κανονιστική προσέγγιση (Οικονόμου, 2000: 11). Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή, ο στρατηγικός σχεδιασμός «σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο ενός συνολικού



οράματος» συνδέεται με την εξασφάλιση της εσωτερικής συνοχής, την συμπληρωματικότητα και συνέργεια των μέσων και πολιτικών παρεμβάσεων και της βέλτιστης αξιοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Με αυτό το θεσμικό πλαίσιο, διαμορφώνεται χωροταξικός σχεδιασμός σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο κατά τη δεκαετία του 2000 και περιλαμβάνει το Γενικό (2008), τα τομεακά πλαίσια σε εθνική κλίμακα και τα 12 Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια. Τα πλαίσια αυτά έχουν στρατηγικό χαρακτήρα με την έννοια τόσο της κλίμακας (ευρείες χωρικές ενότητες, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο), όσο και του περιεχομένου, δηλαδή επιχειρούν με ολοκληρωμένη προσέγγιση την ικανοποίηση πολλαπλών στόχων (αναπτυξιακών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών) (Χαϊνταρλής, 2012). Ως συνέπεια της έγκρισης των Περιφερειακών Χωροταξικών πλαισίων (Ν. 2742/99, ρ. 9), όλα τα υποκείμενα σχέδια οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις τους. Τα εγκεκριμένα σχέδια πολεοδομικού επιπέδου επιβάλλεται να τροποποιηθούν προκειμένου να εναρμονισθούν προς τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται ο χρονικός ορίζοντας εφαρμογής της διάταξης.

Μετά το 2010, το θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού της Ελλάδας αναδιαμορφώνεται υπό το φως των επιπτώσεων της χρηματοπιστωτικής κρίσης που προηγήθηκε. Το 2014 ψηφίζεται ο Ν. 4269 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – βιώσιμη ανάπτυξη» (ΦΕΚ 142/Α). Το νέο πλαίσιο εξειδικεύεται με κύριο γνώμονα, μεταξύ άλλων:

- Την αποφυγή συγκρούσεων και αλληλοεπικαλύψεων των επιπέδων σχεδιασμού που, όπως επισημαίνεται, παρατηρήθηκαν στον προηγούμενο νόμο.
- Την σαφή διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό (εθνικό και περιφερειακό) και κανονιστικό επίπεδο (τοπικό).

Καταργείται το Γενικό Πλαίσιο και αντικαθίσταται με την Εθνική Χωροταξική Στρατηγική, η οποία δεν συνιστά τυπικό επίπεδο χωρικού σχεδιασμού αλλά περισσότερο ένα κείμενο κυβερνητικής πολιτικής, με το οποίο επιδιώκεται συντονισμός των πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις (Γιαννακούρου, 2019: 99· Χαϊνταρλής, 2017: 30-31) Αποδυναμώνεται έτσι ο καθολικός σχεδιασμός καθώς η θεώρηση αυτή μεταφέρεται στο περιφερειακό επίπεδο ενώ το εθνικό επίπεδο περιορίζεται σε τομεακό χωροταξικό σχεδιασμό. Τα Ειδικά (αναφέρονται ως «εθνικά») και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια παρέχουν κατευθύνσεις λαμβάνοντας υπόψη την ΕΧΣτρ, την οποία εξειδικεύουν. Οι τομείς σχεδιασμού που εντάσσονται στο εθνικό επίπεδο διευρύνονται (Πίνακας 3) καλύπτοντας, μεταξύ άλλων, τη χωρική οργάνωση των κύριων εθνικών πόλων και αξόνων ανάπτυξης, τη διάρθρωση και δομή του οικιστικού δικτύου της χώρας και την προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων χωρικής ανάπτυξης.

**Πίνακας 3.** Τομείς σχεδιασμού που εντάσσονται στο εθνικό επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού (Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια) διαχρονικά\*. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Τομείς σχεδιασμού	Νομικό πλαίσιο				
	360/76	2742/99	4269/14	4447/16	4759/20
1. Χωρική οργάνωση των κύριων εθνικών πόλων και αξόνων ανάπτυξης / διεθνών και διαπεριφερειακών εισόδων-πυλών και συνδέσεων της χώρας			X		
2. Χωρική διάρθρωση και δομή του οικιστικού δικτύου της χώρας			X	X	X
3. Χωρική διάρθρωση τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων	X	X	X	X	X
4. Διαμόρφωση πολιτικής γης				X	X
5. Προστασία του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου				X	X
6α. Χωρική διάρθρωση των δικτύων τεχνικής	X	X	X		
6β. Χωρική διάρθρωση κοινωνικής και διοικητικής υποδομής και χωρική κατανομή των υποδομών γνώσης και καινοτομίας		X	X		
6γ. Χωρική διάρθρωση των δικτύων τηλεπικοινωνιών	X		X		
7. Χωρική ανάπτυξη και οργάνωση περιοχών του εθνικού χώρου που έχουν ιδιαίτερη σημασία και ιδίως:					
7α. παράκτιες, και νησιωτικές, ορεινές και προβληματικές ζώνες		X	X	X	X
7β. θαλάσσιες περιοχές			X	X	
8α. Προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων χωρικής ανάπτυξης			X	X	X
8β. Προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων διακρατικής/διαπεριφερειακής εμβέλειας				X	X

\* Γίνεται κατά περίπτωση ερμηνεία των διατάξεων των νόμων, ιδίως για την κατηγορία 6.

Σημαντική αλλαγή αποτελεί η εισαγωγή των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (ΕΧΣ), τα οποία επιδιώκουν την αντιμετώπιση συχνά πιεστικών κοινωνικών και οικονομικών

αναγκών σε λειτουργικές περιοχές, ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων (Χαϊνταρλής, 2017: Κεφ. Στ') . Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας είχαν θεσμοθετηθεί (Ν. 3894/2010, ΦΕΚ 204/Α και Ν. 3986/2011, ΦΕΚ 152/Α) αμφιλεγόμενα ειδικά εργαλεία [Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) και Ειδικά Σχέδια Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) για τη δημόσια περιουσία] με στόχο τη διευκόλυνση επενδύσεων (Γιαννακούρου, 2019· Κλαμπατσέα, 2012). Η σημασία που δόθηκε στο εργαλείο κατά τη συγκεκριμένη συγκυρία προκύπτει και από τις δεσμεύσεις του εντός της ιεραρχίας του συστήματος σχεδιασμού. Κατά την κατάρτιση των ΕΧΣ δεν απαιτείται πλήρης εναρμόνιση, αλλά λαμβάνονται μόνο υπόψη οι κατευθύνσεις των εγκεκριμένων υπερκείμενων πλαισίων, καθώς και οι κατευθύνσεις της οικείας αναπτυξιακής πολιτικής. Με το εργαλείο αυτό διαμορφώνεται μια ιδιαίτερη ιεραρχία στο τοπικό χωρικό επίπεδο, καθώς υπερτερεί έναντι των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων [(ΤΧΣ) σχεδιασμός δήμων] αλλά και προγενέστερων εργαλείων [Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ)], που κυρίως αφορούν στην οργάνωση και προστασία του εξωαστικού χώρου.

Ο νόμος αυτός δεν πρόλαβε να τύχει ευρείας εφαρμογής, καθώς το 2016, υπό νέα κυβέρνηση, ψηφίστηκε ο Ν. 4447/2016. Μια από τις βασικές αλλαγές που επεδίωκε να επιφέρει ήταν ο επαναπροσδιορισμός του τρόπου εναρμόνισης των σχεδίων σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού ξεχωριστά με στόχο να αμβλυνηθεί η υπάρχουσα ιεραρχική δομή τους και να προωθηθεί η αλληλοτροφοδότηση των επιπέδων σχεδιασμού, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή, η οποία συνοδεύει το σχέδιο νόμου. Προς την κατεύθυνση αυτή αίρεται η δεσμευτική υποχρέωση τροποποίησης εγκεκριμένων σχεδιασμών χρήσεων γη για την εναρμόνισή τους προς τα χωροταξικά πλαίσια (Ν. 2742/99, αρ. 9 παρ. 2), και αναδεικνύεται ο μηχανισμός της ανάδρασης (βλ. παρακάτω, καθώς και Μέλισσας, 2019: 6-10).

Προβλέπεται η υποχρέωση εναρμόνισης των ΕΧΣ [τα οποία μετονομάζονται σε Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ)] προς τον χωροταξικό σχεδιασμό. Από το αντικείμενο των ΕΧΠ απαλείφονται τα δίκτυα τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής, που συναντώνται σε όλους τους προηγούμενους νόμους, καθώς και οι εθνικοί πόλοι και άξονες ανάπτυξης. Εκφράζεται, ίσως, η βούληση του νομοθέτη για εξισορρόπηση της σχέσης μεταξύ τομειακού και περιφερειακού σχεδιασμού (Χαϊνταρλής, 2017: 33). Αντιθέτως, προστίθενται περιπτώσεις που παραπέμπουν σε θέματα ευρύτερης χωρικής πολιτικής όπως η διαμόρφωση πολιτικής γης και προστασίας του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου.

Ο Ν. 4759/2020 αντικατέστησε τον προηγούμενο (Ν. 4447/2016) με σκοπό την αντιμετώπιση προβλημάτων που απορρέουν σχετικά, μεταξύ άλλων, με την ιεραρχία των χωρικών πλαισίων και σχεδίων και τη δεσμευτικότητα των διατάξεών τους. Η ΕΧΣτρ διευκρινίζεται ότι δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και περιλαμβάνει ενδεικτικές κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης. Τα θαλάσσια χωροταξικά πλαίσια που προβλέπονται εντάσσονται στο

περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού χωρίς να αντιστοιχούν απαραίτητα σε διοικητικές περιφέρειες. Παραμένει η προτεραιότητα των ΕΠΣ έναντι του τακτικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δεν αναφέρεται ωστόσο η δυνατότητα τροποποίησης των ΖΟΕ (Πίνακας 4).

Για πρώτη φορά αναφέρεται με σαφήνεια ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, προσδιορίζει κατευθύνσεις αλλά και ρυθμίσεις, όπου απαιτείται, αποκτώντας εν δυνάμει κανονιστικές διαστάσεις. Στην πράξη, τα ΕΧΠ που έχουν ως σήμερα εγκριθεί έχουν αρκετά κανονιστικό χαρακτήρα<sup>3</sup>, κάτι που θεωρήθηκε απαραίτητο κατά τη διαδικασία εκπόνησής τους, καθώς υπήρξε ανάγκη της αγοράς η άμεση εφαρμογή χωροθετικών όρων, ώστε να καλυφθεί το κενό της έλλειψης θεσμοθετημένων χρήσεων γης (Χαϊνταρλής, 2012). Τα ΠΧΠ δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις και εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των ΕΧΠ: Έχουν την υποχρέωση να τις συντονίζουν, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν στο επίπεδο της Περιφέρειας, αλλά μπορούν και να τις τροποποιούν, εφόσον η δυνατότητα αυτή παρέχεται ρητά από το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο. (Ν. 4759/20, άρθρο 8).

**Πίνακας 4.** Διαχρονική σχέση των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού. Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Βασική νομοθεσία	Ν. 2508/97, Ν. 2749/99	Ν. 4269/14	Ν. 4447/2016, ΠΔ 90/2018	Ν. 4759/2020
Σχέση επιπέδων σχεδιασμού	ΓΠΧΣΑΑ→ΕΠΧΣΑΑ ΓΠΧΣΑΑ→ΠΠΧΣΑΑ ΕΠΧΣΑΑ→ΠΠΧΣΑΑ ΠΠΧΣΑΑ→ΓΠΣ	ΕΧΣτρ → ΕΧΠ ΕΧΣτρ → ΠΧΠ ΕΧΠ→ΠΧΠ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΤΠΣ ΕΧΠ & ΠΧΠ → ΕΠΣ	ΕΧΣτρ → ΕΧΠ ΕΧΣτρ → ΠΧΠ ΕΧΠ→ΠΧΠ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΤΠΣ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΕΠΣ	ΕΧΣτρ → ΕΧΠ ΕΧΣτρ → ΠΧΠ & ΘΧΠ ΕΧΠ→ΠΧΠ & ΘΧΠ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΤΠΣ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΕΠΣ
<u>Υπόμνημα</u>				
→	Το εργαλείο του υποκείμενου σχεδιασμού εναρμονίζεται προς τον υπερκείμενο.			
→	Το εργαλείο του υποκείμενου σχεδιασμού λαμβάνει υπόψη τον υπερκείμενο.			
Εργαλεία Χωρικού Σχεδιασμού	ΓΠΧΣΑΑ: Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΕΠΧΣΑΑ: Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΠΠΧΣΑΑ: Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΓΠΣ: Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων ΕΧΣτρ: Εθνική Χωρική Στρατηγική ΕΧΠ: Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (και Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια) ΠΧΠ: Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια ΤΠΣ: Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (και Τοπικά Χωρικά Σχέδια) ΕΠΣ: Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (και Ειδικά Χωρικά Σχέδια) ΘΧΠ: Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια			

<sup>3</sup> Ενδεικτικά, περιλαμβάνονται ρυθμίσεις όπως η μέγιστη επιτρεπόμενη πυκνότητα αιολικών πάρκων και οι αποστάσεις των ανεμογεννητριών στο ΕΧΠ των ΑΠΕ, η φέρουσα ικανότητα, οι αποστάσεις, οι όροι και περιορισμοί δόμησης στο ΕΧΠ για τις υδατοκαλλιέργειες, καθώς και περιορισμοί δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές για τη βιομηχανία.

### 2.3 Ο μηχανισμός της ανάδρασης

Η έννοια της ανάδρασης είναι γνωστή στη θεωρία αλλά και την πρακτική του χωρικού σχεδιασμού στην Ευρώπη. Εμφανίζεται ως χαρακτηριστικό των μη δεσμευτικών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού (όπως το βρετανικό υπόδειγμα) «που διαθέτουν εξορισμού προσαρμοστικότητα και ενσωματωμένες δυνατότητες γρήγορης ανάδρασης» (Οικονόμου, 2000: 40-41). Θεωρείται και μηχανισμός άσκησης ελέγχου «χωρίς να αίρει την ιεραρχία στρατηγικών επιλογών – τακτικών κινήσεων» (Κουσιδώνης, 2009: 210).

Στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού η έννοια της ανάδρασης, αρχικά, εμπεριέχεται έμμεσα στη διαδικασία αναθεώρησης των σχεδίων (Κουσιδώνης, 2009). Υιοθετείται με περισσότερη σαφήνεια αλλά χωρίς άμεση λεκτική αναφορά, με τον Νόμο 4269/2014 (άρ. 5, παρ. 5), που προβλέπει ότι τα χωροταξικά πλαίσια σε εθνικό επίπεδο αναθεωρούνται ανά πενταετία, αλλά κατ' εξαίρεση δύναται να τροποποιηθούν νωρίτερα με στόχο τη βελτίωση και την επικαιροποίησή τους προκειμένου, μεταξύ άλλων, να ενσωματώσουν προτάσεις Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων.

Με τον Ν. 4447/2016 και στην προσπάθεια επαναπροσδιορισμού του τρόπου εναρμόνισης των σχεδίων σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού ξεχωριστά, με στόχο να προωθηθεί η αλληλοτροφοδότηση των επιπέδων σχεδιασμού (βλ. αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή), ο μηχανισμός της ανάδρασης αναφέρεται για πρώτη φορά ρητά (άρ. 5, παρ. 5γ). Στον Ν. 4759/2020 (άρ. 2, το οποίο αντικατέστησε το άρ. 1 του ν. 4447/2016) η ανάδραση, από υποκείμενο προς υπερκείμενο πλαίσιο ή σχέδιο, προσδιορίζεται ως «πρόταση για εξειδίκευση, συμπλήρωση, τροποποίηση ή άλλη αλλαγή ισχύουσας κατεύθυνσης ή ρύθμισης του υπερκείμενου πλαισίου ή σχεδίου». Επισημαίνεται από τον νόμο ότι «οι προτάσεις ανάδρασης δεν έχουν δεσμευτικό περιεχόμενο και η υιοθέτησή τους είναι στη διακριτική ευχέρεια του υπερκείμενου πλαισίου ή σχεδίου». Στον νόμο αυτό διατηρείται η διάταξη που προβλέπει ότι τα ΕΧΠ μπορούν να τροποποιούνται κατ' εξαίρεση πριν από την πάροδο της πενταετίας από την έγκρισή τους, προκειμένου να ενσωματώσουν προτάσεις των ΠΧΠ μέσω της ανάδρασης (Ν. 4759/2020, άρ. 7, παρ. 5ε).

Το «Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας» (ΕΠΧΣΑΑ ΑΠΕ· ΚΥΑ αριθμ. 49828, ΦΕΚ 2464/Β/2008) προσδιορίζει κανόνες και κριτήρια χωροθέτησης προκειμένου να εντοπιστούν, με βάση τα στοιχεία αιολικού δυναμικού και χωρικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους, κατάλληλες περιοχές που θα επιτρέπουν τη λειτουργία βιώσιμων αιολικών εγκαταστάσεων, την επίτευξη οικονομικών κλίμακας στα απαιτούμενα δίκτυα, αλλά και την αρμονική ένταξή τους στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό έχουν προσδιοριστεί τα απαραίτητα μέτρα και περιορισμοί, συμπεριλαμβανομένης της φέρουσας ικανότητας και κριτηρίων ένταξης των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο, διαμορφώνοντας έναν έντονα κανονιστικό χαρακτήρα. Η χωροθέτηση έργων ΑΠΕ γίνεται με άμεση και αποκλειστική

εφαρμογή των κατευθύνσεων του ΕΧΠ όταν το περιεχόμενο των εργαλείων του υποκείμενου επιπέδου δεν καλύπτει επαρκώς τις κατευθύνσεις του ΕΧΠ και μέχρι την εναρμόνισή τους (Ν. 3851/2010, παρ. 3, άρ. 9, ΦΕΚ 85/Α/4.6.2010).

Στα αναθεωρημένα ΠΧΠ Στερεάς Ελλάδας, Κεντρικής Μακεδονίας και Κρήτης διατυπώνονται με σαφήνεια προτάσεις ανάδρασης προς το ΕΧΠ ΑΠΕ (Πίνακας 5). Τα δύο πρώτα προτείνουν διαφοροποίηση στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων χωρικών ενότητων. Στη Στερεά Ελλάδα προτείνεται η εξαίρεση της Περιφερειακής Ενότητα (ΠΕ) Ευρυτανίας και τμημάτων των ορεινών όγκων Οίτης – Βαρδουσιών – Γκιώνας και Ελικώνα και τμημάτων της Εύβοιας από τις περιοχές αιολικής προτεραιότητας (ΠΑΠ) για λόγους περιβαλλοντικούς, ενώ στην Κεντρική Μακεδονία προτείνεται να διερευνηθεί ο καθορισμός ΠΑΠ σε συγκεκριμένες Δημοτικές Ενότητες (ΔΕ) που αξιολογούνται ως κατάλληλες.

**Πίνακας 5.** Περιπτώσεις ανάδρασης προς το ΕΧΠ ΑΠΕ. Πηγή: αντίστοιχο ΠΧΠ, Ίδια επεξεργασία.

ΠΧΠ	Άρθρο	Σχετική διάταξη
Κεντρικής Μακεδονίας	Άρθρο 6: Ευρύτερες αναπτυξιακές ζώνες ΣΤ. Ευρύτερη αναπτυξιακή ζώνη αιολικών εγκαταστάσεων και ΜΥΗΣ	Προτείνεται να διερευνηθεί, στο πλαίσιο της ανάδρασης προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό και συγκεκριμένα το ΕΧΠ για τις ΑΠΕ, ο καθορισμός Περιοχών Αιολικής Προτεραιότητας που θα περιλαμβάνουν τις εξής Δημοτικές Ενότητες (ΔΕ): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Περιοχή 1: Δ.Ε. Περίων,</li> <li>• Περιοχή 2: Δ.Ε. Βεγορίτιδας, Αριδαίας, Εξαπλατάνου, Αξιούπολης, Λιβαδίων, Γουμένισσας, Πολυκάστρου, Χέρσου, Δοϊράνης, Μουρίων,</li> <li>• Περιοχή 3: Δ.Ε. Αγκίστρου, Αχλαδοχωρίου, Σιδηροκάστρου, Άνω Βροντούς, Ορεινής, Σκοτούσσης,</li> <li>• Περιοχή 4: Δ.Ε. Αχινού, Τραγίλου.</li> </ul>
Στερεάς Ελλάδας	Άρθρο 15: Χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων λοιπής τεχνικής υποδομής	Πρώτωση της ανάδρασης προς το ΕΧΠ ΑΠΕ της έγκαιρης εξαίρεσης συνολικά της ΠΕ Ευρυτανίας και τμημάτων των ορεινών όγκων Οίτης – Βαρδουσιών – Γκιώνας και Ελικώνα και τμημάτων της Εύβοιας από τις περιοχές ΠΑΠ του ΕΧΠ.
Κρήτης	Άρθρο 15: Χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων λοιπής τεχνικής υποδομής	Δεδομένου ότι προκρίνεται και προωθείται η αρχή της συγκεντρωμένης ανάπτυξης των χρήσεων γης και των δραστηριοτήτων στον χώρο, η επιδιωκόμενη συγκέντρωση των εγκαταστάσεων για παραγωγή ενέργειας —προς πώληση και όχι για αυτοπαραγωγή— στο πλαίσιο των προτάσεων ανάδρασης προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό, αντιμετωπίζεται ως επιθυμητή χρήση γης, εντός «ευρέων ζωνών αναζήτησης» για εγκατάσταση της συγκεκριμένης δραστηριότητας, χωρίς όμως να αποκλείεται η εγκατάσταση μονάδων ΑΠΕ σε περιοχές εκτός των «ευρέων ζωνών αναζήτησης».

Στην περίπτωση της Κρήτης η πρόταση αφορά σε μεθοδολογική προσέγγιση χωροθέτησης των εγκαταστάσεων. Επιδιώκεται η χωρική συγκέντρωση των εγκαταστάσεων για παραγωγή ενέργειας και οι εγκαταστάσεις ΑΠΕ αντιμετωπίζονται ως «επιθυμητή χρήση γης, εντός ευρέων ζωνών αναζήτησης», χωρίς όμως να αποκλείεται η εγκατάσταση σε περιοχές εκτός αυτών. Προβλέπεται, μάλιστα, ότι η οριοθέτησή τους μπορεί να εξειδικεύεται κατάλληλα από τον υποκείμενο σχεδιασμό. Οι ευρείες ζώνες δεν εξαιρούνται από την εφαρμογή των ισχυουσών περιβαλλοντικών διατάξεων (έγκριση χωροθέτησης, έγκριση περιβαλλοντικών όρων κ.λπ.)».

Στην περίπτωση του ΠΧΠ Κρήτης η λεκτική διατύπωση του εδαφίου, αν και πρόταση προς διερεύνηση, προσιδιάζει σε διάταξη εν ισχύ, με περιορισμένη δεσμευτικότητα στο επίπεδο της συνεκτίμησης από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα της διοίκησης. Ωστόσο, στις μεταβατικές διατάξεις (άρ. 22) ρητώς αναφέρεται ότι η διάταξη ισχύει υπό τον όρο ενσωμάτωσής της στο ΕΧΠ ΑΠΕ. Ο έλεγχος, προκειμένου να κριθεί αν θα υιοθετηθούν οι προτεινόμενες κατευθύνσεις από το ΕΧΠ ΑΠΕ, θα γίνει με την αναθεώρησή του. Συνεπώς, καθώς η διάταξη αυτή δεν έχει τεθεί σε ισχύ και δεν λαμβάνεται υπόψη για τη χωροθέτηση εγκαταστάσεων παραγωγής ενέργειας, ευνόητο ήταν να δοθεί η δυνατότητα εγκατάστασης μονάδων ΑΠΕ σε περιοχές εκτός των «ευρέων ζωνών αναζήτησης», ενώ επισημαίνεται ότι κατά τα λοιπά εφαρμόζονται όλα τα κριτήρια του σημερινού Ειδικού Πλαισίου ΑΠΕ (άρ. 15).

Σημειώνεται ότι η αποδελτίωση των Περιφερειακών Χωροταξικών αφορά μόνο στην καταγραφή περιπτώσεων όπου με σαφήνεια εντάσσονται προτάσεις στο πλαίσιο της ανάδρασης και όχι διατάξεις οι οποίες ενδεχομένως απλά παρεκκλίνουν των κατευθύνσεων του υπερκείμενου σχεδιασμού. Για παράδειγμα, στο ΠΧΠ Κρήτης (άρ. 6, παρ. 3, εδάφιο 2) προβλέπεται ότι «εξαιρούνται οι περιοχές του δικτύου NATURA 2000 και οι λοιπές προστατευόμενες περιοχές από την εγκατάσταση αιολικών και ηλιοθερμικών πάρκων». Η διάταξη αυτή αντιμετωπίζει οριζόντια και αδιαφοροποίητα όλες τις περιοχές του δικτύου NATURA 2000, κάτι που ενδεχομένως απέχει των διατάξεων του ΕΧΠ ΑΠΕ (άρθρο 6, παρ. 1ε), το οποίο δίνει τη δυνατότητα χωροθέτησης αιολικών πάρκων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000 υπό προϋποθέσεις, αλλά και τη σχετική νομολογία (ΣτΕ 47/2018 και 2741/2014), σύμφωνα με την οποία δεν απορρέει απόλυτη απαγόρευση για εγκατάσταση αιολικών πάρκων σε περιοχές Natura 2000, αλλά η δυνατότητα εγκατάστασης εξετάζεται κατά περίπτωση.

### 3. Συμπεράσματα

Η έννοια της ιεραρχίας στον σχεδιασμό διαμορφώνει μια προσέγγιση σύμφωνα με την οποία περιορισμένης κλίμακας αποφάσεις αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου σκοπού ή συμβάλλουν στην υλοποίηση εθνικών αλλά ακόμα και διεθνών στόχων. Ο χωρικός σχεδιασμός λειτουργεί ως διαδικασία διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών ετερογενών συμφερόντων προς την αναζήτηση συναίνεσης. Συνεπώς, ο ρυθμιστικός ή κατευθυντήριος χαρακτήρας των προβλέψεων του σχεδιασμού, σχετίζεται με τον βαθμό στον οποίο έχει ολοκληρωθεί η εξισορρόπηση των αντιτιθέμενων συμφερόντων.

Η εργασία αυτή εξέτασε διαχρονικά την ιεραρχική δομή του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, εστιάζοντας στις αλλαγές που έχουν συντελεστεί την τελευταία δεκαετία. Η αρχή της ιεραρχίας διέπει διαχρονικά τα εργαλεία σχεδιασμού στην Ελλάδα. Πρακτικά, η υποχρέωση του υποκείμενου σχεδιασμού αφορά (α) σε συμφωνία ή συμμόρφωση, κατά την οποία ευθυγραμμίζεται με τον υπερκείμενο και καλείται «εναρμόνιση» και (β) σε συνεκτίμηση (υποχρέωση λήψης υπόψη), η οποία παρέχει ένα ευρύτατο πλαίσιο αξιολόγησης και εξειδίκευσης των κατευθύνσεων του υπερκείμενου σχεδιασμού αλλά και τη δυνατότητα αιτιολογημένης παρέκκλισης.

Ως προς το περιεχόμενό τους, ο σχεδιασμός στρατηγικού χαρακτήρα προβλέπεται ότι περιλαμβάνει κυρίως κατευθύνσεις, ενώ ο πολεοδομικός/τοπικός σχεδιασμός κυρίως ρυθμίσεις. Μια ρύθμιση αναμένεται να είναι δεσμευτική και αμέσως εφαρμοστέα. Μια κατεύθυνση δεσμεύει στον βαθμό και με τον τρόπο που η ίδια προσδιορίζει και με διαβάθμιση που συναρτάται της σαφήνειας και της κανονιστικής της πυκνότητας. Όσο πιο συγκεκριμένη είναι μια χωρική κατεύθυνση, τόσο λιγότερες επιλογές παρέχονται στον υποκείμενο σχεδιασμό για εξειδίκευση. Συνεπώς, οι ιεραρχικές σχέσεις των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού συναρτώνται από (α) το επίπεδο του συστήματος στο οποίο βρίσκονται (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και την υποχρέωση εναρμονισμού όπως ορίζεται κάθε φορά από τον νόμο και (β) το περιεχόμενό τους και ιδίως τη δεσμευτικότητα των διατάξεών τους, που προκύπτει από τον τρόπο που αυτές διατυπώνονται λεκτικά.

Το ΣτΕ με τη νομολογία του άσκησε πίεση για την διαμόρφωση του χωροταξικού σχεδιασμού ως απαραίτητου πυλώνα εφαρμογής χωρικής πολιτικής στην εθνική και περιφερειακή κλίμακα. Οι εξειδικευμένες ρυθμίσεις στην κλίμακα αυτή δεσμεύουν απόλυτα τον πολεοδομικό σχεδιασμό και ενδεχομένως να αποδειχθούν προβληματικές, αν οι σχετικές επιλογές δεν ανταποκρίνονται με επάρκεια στις υπαρκτές ανάγκες προβλέποντας ταυτόχρονα πιθανές παρενέργειες. Το ίδιο δεσμευτικές μπορούν να είναι οι κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού ως προς τις ενέργειες της διοίκησης.

Κατά τη δεκαετία του 2010 επιδιώχθηκε ο επαναπροσδιορισμός του τρόπου εναρμόνισης των σχεδίων σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού, με στόχο να αμβλυνθεί η ιεραρχική δομή τους και να προωθηθεί η αλληλοτροφοδότηση των επιπέδων σχεδιασμού. Το θεσμικό πλαίσιο υπέστη διαδοχικές αλλαγές, οι οποίες χαρακτηρίστηκαν σε πολλές περιπτώσεις από



αμφισημία —που ενδεχομένως εκφράζει τις αναταράξεις στην ελληνική κοινωνία κατά τη δεκαετία του 2010 που ακολούθησε τη δημοσιονομική κρίση (Serraos et al., 2016)— και συνοδεύτηκαν από συχνή αλλαγή κυβερνήσεων και πολιτικής. Οι προσπάθειες μεταρρύθμισης οδήγησαν σε:

- α) αποδυνάμωση του καθολικού σχεδιασμού και, πρακτικά, περιορισμό του σχεδιασμού εθνικού επιπέδου σε τομεακές (παραγωγικές) δραστηριότητες,
- β) ενδυνάμωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, τα οποία έχουν πλέον τη δυνατότητα να συντονίζουν και υπό προϋποθέσεις να τροποποιούν τον ειδικό σχεδιασμό εθνικού επιπέδου,
- γ) διαμόρφωση ενός προνομιακού, αλλά και αμφιλεγόμενου, εργαλείου ειδικού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο (ΕΠΣ), το οποίο προέκυψε περισσότερο ως αποτέλεσμα κάλυψης των αναγκών της αγοράς και
- δ) εισαγωγή της έννοιας της ανάδρασης, σύμφωνα με την οποία ο ειδικός χωροταξικός σχεδιασμός εθνικού επιπέδου αξιολογεί και ενσωματώνει κατευθύνσεις και προτάσεις του περιφερειακού επιπέδου.

Συνεπώς, οι αλλαγές περιορίστηκαν στην αλληλοτροφοδότηση των πλαισίων του χωροταξικού σχεδιασμού. Η εισαγωγή της διαδικασίας ανάδρασης, που αποτελεί τη σημαντικότερη καινοτομία της προσπάθειας αυτής, ενδεχομένως να οδηγήσει σε αναβολή εναρμονισμού και εξειδίκευσης των κατευθύνσεων του τομεακού σχεδιασμού έως την αξιολόγηση των προτάσεων του περιφερειακού επιπέδου, καθιστώντας ανεφάρμοστο τον σχεδιασμό και καθυστερώντας τη χωροθέτηση παραγωγικών υποδομών. Συνεπώς, ο μηχανισμός χρήζει αξιολόγησης και πιθανών συμπληρώσεων καθώς και λελογισμένης αξιοποίησης.

Συνολικά, προκύπτει ότι η λειτουργία του νομικού πλαισίου υπερβαίνει την απλή διαμόρφωση κανόνων εφαρμογής του σχεδιασμού συνεισφέροντας στην αποκρυστάλλωση της επικρατούσας θεώρησης του χωρικού σχεδιασμού (Booth, 2016). Παραμένει, ωστόσο, υποχρέωση της διοίκησης και όχι του δικαστηρίου η ορθή νομοθετική πολιτική ως προς τον χωρικό σχεδιασμό και το περιβάλλον (Χαϊνταρλής, 2012: 23). Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι η τυποποίηση και η αυστηρότητα των εργαλείων του στρατηγικού σχεδιασμού αντιμετωπίζονται με προβληματισμό από μέρος της βιβλιογραφίας (Albrechts, 2017: 6), ενώ χαρακτηριστικά όπως ο επαυξημένος ρυθμιστικός χαρακτήρας που συναντάται στα χωροταξικά πλαίσια στην Ελλάδα ενδεχομένως να περιορίζει το εύρος δημιουργικότητας που, κατά τον K. Kunzmann (2013), πρέπει να διαθέτει ο στρατηγικός σχεδιασμός ως μηχανισμός αναζήτησης νέων αφηγημάτων για τη χωρική ανάπτυξη.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αραβαντινός, Α. (1997) *Πολεοδομικός σχεδιασμός: για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. Αθήνα: Συμμετρία.
- Ασπρογέρακας, Ε. & Καλλιώρας, Δ. (2020) «Χωρικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης». *Αειχώρος*, 31, 62-93.
- Βασενχόβεν, Λ. (2002), Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού 'μοντέλου'. *Αειχώρος*, 1, σελ. 30-49.
- Βασενχόβεν, Λ., Σαπουντζάκη, Κ., Ασπρογέρακας, Ε., Γιαννίρης, Η. & Παγώνης, Θ. (2010) *Χωρική διακυβέρνηση: θεωρία, ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: Κριτική.
- Γιαννακούρου, Γ. (2019) *Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γιαννακούρου, Γ. & Καυκαλάς, Γ. (2014) «Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης». Στο Μ. Μασουράκης & Χ. Γκόρτσος (επιμ.) *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, 511-522.
- Γιαουτζή, Μ. & Στρατηγέα, Α. (2011) *Χωροταξικός σχεδιασμός*. Αθήνα: Κριτική.
- Κλαμπατσέα, Ε. (2012) «Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα». *3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Βόλος 27-30 Σεπτεμβρίου, σελ. 163-169.
- Κουσιδώνης, Χ. (2009) «Η ρητορεία για την παραγωγή του χώρου στην Ελλάδα και η γοητεία του υπερκείμενου σχεδίου». Στο *25 κείμενα για το σχεδιασμό και την ανάπτυξη του χώρου*. Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.
- Κυβέλου, Σ. (2010) *Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση*. Αθήνα: Κριτική.
- Μέλισσας, Δ. (2019) *Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Οικονόμου, Δ. (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101-102, 3-58.
- Τασσπούλου Α. (2021) «Από το Γενικό στο Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο: Ζητήματα διοίκησης-διαχείρισης και διακυβέρνησης». *Περιβάλλον & Δίκαιο*, 1, 32-50.

- Χαϊνταρλής, Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο 3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, 18-24.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2017) *Τα νομικά εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

### Ξενόγλωσση

- Albrechts, L. (2004) "Strategic (spatial) planning reexamined". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31 (5), 743-758.
- Albrechts L. (2017) "Some ontological and epistemological challenges". In L. Albrechts, A. Balducci and J. Hillier (eds) *Situated practices of strategic planning: an international perspective*. New York: Routledge, 1-12.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2013) "The evolution and trajectories of English spatial governance: 'neoliberal' episodes". *Planning, Planning Practice & Research*, 28 (1), 6-26.
- Asprogerakas, E. (2020) "Strategies of integrated interventions in Greece: tools and governance schemes". *Planning Practice & Research*, 35 (5), 575-588.
- Asprogerakas, E. & Mountanea, K. (2020) "Spatial strategies as a place branding tool in the region of Ruhr". *Place Brand and Public Diplomacy*, 16, 363-347.
- Asprogerakas, E. & Zachari, V. (2019) "The EU territorial cohesion discourse and the spatial planning system in Greece". *European Planning Studies*, 28 (3), 583-603.
- Asprogerakas, E., Lazoglou, M. & Manetos, P. (2020) "Assessing land-sea interactions in the framework of maritime spatial planning: lessons from an ecosystem approach". *Euro-Mediterranean Journal for Environmental Integration*, 5 (1), 18.
- Booth, P. (2016) "Planning and the rule of law". *Planning Theory & Practice*, 17 (3), 344-360.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010) "After neoliberalization?" *Globalizations*, 7 (3), 327-345.
- Cullingworth, B. & Nadin, V. (2006) *Town and country planning in the UK*. 14th ed. Oxfordshire: Routledge.
- Getimis, P. (2012) "Comparing spatial planning systems and planning cultures in Europe: the need for a multi-scalar approach". *Planning Practice and Research*, 27 (1), 25-40.
- Getimis, P., Reimer, M. & Blotevogel, H. (2014) "Conclusions: multiple trends of continuity and change". In M. Reimer, P. Getimis & H. Blotevogel (eds.) *Spatial planning systems*

- and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes*. London: Routledge.
- Gleeson, B. & Low N. (2000) “Revaluing planning: rolling back neo-liberalism in Australia” *Progress in Planning*, 53 (2), 83-164.
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D. & Vigar, G. (2010) *The new spatial planning: territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. Oxon: Routledge.
- Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R. & Swyngedouw, E., eds. (2002) *Participatory governance in a multi-level context: concepts and experience*. Opladen: Leske and Budrich.
- Kunzmann K. (2013) “Strategic planning: a chance for spatial innovation and creativity”. *disP - The Planning Review*, 49 (3), 28-31.
- Parker, G. & Doak, J. (2012) *Key concepts in planning*. London: Sage.
- Sager, T. (2011) “Neo-liberal urban planning policies: a literature survey 1990-2010”. *Progress in Planning*, 76, 147-199.
- Serraos, K., Greve, T., Asprogerakas, E., Balampanidis, D. & Chani, A. (2016) “Athens, a capital in crisis: tracing the spatial impacts”. In J. Knieling & F. Othengrafen (eds.) *Cities in crisis: socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*. London: Routledge.

Ασπρογέρακας Ευάγγελος  
ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
email: [asprogerakas@uth.gr](mailto:asprogerakas@uth.gr)



### **ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

Δημήτρης Καλλιώρας  
Ευάγγελος Ασπρογέρακας  
Νικόλαος Γαβανάς  
Ανέστης Γουργιώτης  
Νικόλαος Τριανταφυλλόπουλος

### **ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ**

Ελένη Ανδρικοπούλου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πασχάλης Αρβανιτίδης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Παναγιώτης Αρτελάρης - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Σοφία Αυγερινού-Κολώνια - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Αθηνά Βιτοπούλου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Γιώργος Βλόντζος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Νικολός Βογιαζίδης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Γεωργία Γεμενετζή - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Ηλίας Γεωργαντάς - Πανεπιστήμιο Κρήτης  
Αθηνά Γιαννακού - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Σπύρος Γκολφινόπουλος - Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Άσπα Γοσποδίνη - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Δημήτρης Γούσιος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Παύλος-Μαρίνος Δελλαδέτσημας - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Αλέξης Δέφνερ - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Δέσποινα Διμέλλη - Πολυτεχνείο Κρήτης  
Ασπασία Ευθυμιάδου - Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»  
Μιχάλης Ζουμπουλάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Ελισάβετ Θωίδου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Γιώργος Κανδύλης - Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών  
Νικόλαος-Γεώργιος Καραγάλης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Κώστας Καρτάλης - Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Γρηγόρης Καυκαλάς - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Ειρήνη Κλαμπατσέα - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Χάρης Κοκκώσης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Παναγιώτης Κοσμόπουλος - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Βύρων Κοτζαμάνης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χρήστος Κουσιδώνης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αλέξανδρος-Φαίδων Λαγόπουλος - Ακαδημία Αθηνών & Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Κώστας Λαλένης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Λόης Λαμπριανίδης - Πανεπιστήμιο Μακεδονίας  
Λίλα Λεοντίδου - Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο  
Παύλος Λουκάκης - Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Θωμάς Μαλούτας - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Δημήτρης Μέλισσας - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Αγγελική Μενεγάκη - Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Θεόδωρος Μεταξάς - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Κώστας Μπαγινέτας - Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδος  
Νίκος Μπάτης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Ηλίας Μπεριάτος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Κώστας Μωραΐτης - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Σπύρος Νιαβής - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Μαρί-Νοέλ Ντυκέν - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Δημήτρης Οικονόμου - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Απόστολος Παπαγιαννάκης - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Κωνσταντίνος Περάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Γιώργος Πετράκος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Μάγδα Πιτσιάβα-Λατινοπούλου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Σεραφείμ Πολύζος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αντώνης Ροβολής - Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Νίκος Σαμαράς - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Άρης Σαπουνάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Κώστας Σερράος - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Σοφία Σκορδίλη - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Νίκος Σουλιώτης - Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών  
Δημήτρης Σταθάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αναστασία Τασοπούλου - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πάρις Τσάρτας - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Γιώργος Τσιλιμπίγκας - Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Δημήτρης Τσιώτας - Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Δημήτρης Φουτάκης - Διεθνές Πανεπιστήμιο  
Γιώργος Φωτόπουλος - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Μάριος Χαϊνταρλής - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Όλγα Χριστοπούλου - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Μανώλης Χριστοφάκης - Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Γιάννης Ψυχάρης - Πάντειο Πανεπιστήμιο

## Περιεχόμενα

ΤΕΥΧΟΣ  
ISSUE

35

ΕΤΟΣ  
YEAR

2022

- Πρέζα Ελισάβετ, Ασπρογέρακας Ενάγγελος** 5  
Η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020: η περίπτωση της Ελλάδας
- Γουργιώτης Ανέστης, Σαραντάκου Ευθυμία, Στεφανή Φωτεινή, Χαϊνταρλής Μάριος** 42  
Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων
- Ασπρογέρακας Ενάγγελος** 73  
Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού
- Ντάφλου Αικατερίνη** 95  
Κοινωνική πολιτική και κοινωνική καινοτομία: ο χώρος ως βάση για την κοινωνική καινοτομία
- Λινάκη Ελένη, Σερράος Κωνσταντίνος** 122  
Πρόταση δημιουργίας ενός πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων ενός τόπου: η περίπτωση της Άνω Σύρου

ISSN: 1109-5008  
e-ISSN: 2944-9847  
[www.aeihoros.gr](http://www.aeihoros.gr)