

# Χάρτες

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΕΥΧΟΣ  
ISSUE

39

ΕΤΟΣ  
YEAR

2024



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 ΑΕΙΧΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ

<http://www.aeihoros.gr>

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

---

Επιμέλεια έκδοσης: Νεκταρία Σαρρή

Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος



	<b>Σαμαράς Νικόλαος</b>	6
Η διαμόρφωση του διεθνούς θεσμικού πλαισίου για την προστασία της ιστορικής κληρονομιάς των πόλεων. 60 χρόνια από τη Χάρτα της Βενετίας		
	<b>Γεμεντζή Γεωργία</b>	27
Μια κριτική επισκόπηση της σχέσης πολεοδομικού σχεδιασμού και του συστήματος των χρήσεων γης στην Ελλάδα: διαχρονική εξέλιξη, προκλήσεις και σκέψεις για το μέλλον		
	<b>Τριανταφυλλόπουλος Νικόλαος, Τσιάλτας Βαλάντης</b>	50
Η χωρική προοπτική διερεύνηση (territorial foresight) και το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού		
	<b>Λεβέντη Θεοδοσία</b>	65
Οι προσδιοριστικοί παράγοντες της εγκληματικότητας στην Ελλάδα -μία εμπειρική διερεύνηση		

## Μια κριτική επισκόπηση της σχέσης πολεοδομικού σχεδιασμού και του συστήματος των χρήσεων γης στην Ελλάδα: διαχρονική εξέλιξη, προκλήσεις και σκέψεις για το μέλλον

### Γεμεντζή Γεωργία

Επικ. Καθηγήτρια, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### Περίληψη

Οι χρήσεις -πολεοδομικές χρήσεις και χρήσεις γης- αποτελούν βασικό πυλώνα του πολεοδομικού σχεδιασμού. Συνιστούν ταυτόχρονα αναλυτικό εργαλείο της πολεοδομίας για την αναγνώριση της βασικής λειτουργικής δομής του χώρου, συνθετικό εργαλείο που συνδέεται με την πρακτική της πολεοδομίας και την τεχνογνωσία του πολεοδομικού σχεδιασμού για τη διαμόρφωση σχεδίων, καθώς και κανονιστικό εργαλείο για τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης. Παρά τη σχετική σταθερότητα των χρήσεων σε ιστορικές περιόδους, η αλληλεπίδραση τεχνολογικών και οικονομικών παραγόντων οδηγεί σταδιακά στην ανάγκη αναπροσαρμογής τους. Στην Ελλάδα το σύστημα των χρήσεων γης μεταλλάσσεται σχεδόν παράλληλα με τις βασικές περιόδους του πολεοδομικού σχεδιασμού, του περιεχομένου και των χαρακτηριστικών του. Σήμερα η ρύθμιση των χρήσεων καθορίζεται κυρίως από το Π.Δ. 59/2018. Εντούτοις, η ταξινόμηση τους αποτελεί διαχρονικά μια εμπειρική διαδικασία που είναι πλήρως αποσυνδεδεμένη από την ανάπτυξη όχι μόνο ενός θεωρητικού πλαισίου ανάλυσης και προγραμματισμού των χρήσεων αλλά και μιας μεθοδολογίας με σαφή κριτήρια που να οδηγεί σε απλούς και γενικούς κανόνες κατηγοριοποίησης. Η παρούσα εργασία στοχεύει μέσα από την κριτική αποτίμηση της διαχρονικής εξέλιξης του συστήματος χρήσεων γης στην Ελλάδα και την εστίαση στην τρέχουσα κατάσταση να αναδείξει τις αδυναμίες του συστήματος χρήσεων γης και να διατυπώσει προτάσεις για τη βελτίωση του. Βασική διαπίστωση είναι η ανάγκη ενιαίας -επιστημονικής και μεθοδολογικής- οριοθέτησης του συστήματος των χρήσεων γης με βάση επιστημονικά κριτήρια που θα συνδέουν την πρακτική με τη θεωρία της πολεοδομίας ώστε να βελτιστοποιηθούν οι λειτουργίες του πολεοδομικού σχεδιασμού.

### Λέξεις κλειδιά

Χρήσεις γης, Πολεοδομικές χρήσεις, Πολεοδομικός σχεδιασμός, Ταξινόμηση, Π.Δ.59/2018, Ακαμψία, Θεωρία των χρήσεων.

## A critical overview of the relationship between urban planning and land use system in Greece: evolution, challenges and thoughts for the future

### **Abstract**

*Uses – urban uses and land uses- are a key pillar of urban planning. They are -at the same time- an analytical tool of urban planning for the identification of the basic functional structure of the space, a synthetic tool linked to the practice of urban planning and the know-how for the formulation of urban plans as well as a normative tool for the control of urban development. Despite the relative stability of land uses in historical periods, the interaction of technological and economic factors gradually leads to the need for their readjustment. In Greece, the institution of land uses changes almost parallel to the main time periods of urban planning, its content and its characteristics. Nowadays, land uses are regulated mainly by the Presidential Decree 59/2018. However, their classification is through time an empirical process that is completely disconnected from the development of not only a theoretical framework for land use analysis and planning, but also a methodology with clear criteria leading to simple and general rules of codification. This paper aims, through the critical evaluation of the long-term evolution of the land use system in Greece and the focus on the current state of the land use institution, to highlight the weaknesses of the land use system and make suggestions for its improvement. A key finding is the need for a unified -conceptual and methodological- demarcation and classification of uses based on epistemological criteria that will connect the practice to the theory of urbanism in order to optimize the functions of urban planning.*

### **Keywords**

Land uses, Urban uses, Urban planning, Classification, P.D. 59/2018, Rigidity, Theory of uses.

## 1. Εισαγωγή

Οι χρήσεις -τόσο οι χρήσεις των κτιρίων και εγκαταστάσεων όσο και οι χρήσεις γης- αποτελούν εργαλείο ανάλυσης του χώρου και ταυτόχρονα εργαλείο προγραμματισμού και διαμόρφωσης πολιτικών. Ο σχεδιασμός και η διαχείριση τους εμπλέκουν διαφορετικούς τομείς πολιτικής, που αφορούν στους φυσικούς πόρους και τη βιοποικιλότητα, στις μεταφορές, στην εδαφική συνοχή, στη διαχείριση του κλίματος και της ενέργειας και διαφορετικά χωρικά επίπεδα (τοπικό, περιφερειακό επίπεδο, ακόμα και εθνικό/ευρωπαϊκό επίπεδο) (ΕΕΑ, 2020). Οι χρήσεις αντιπροσωπεύουν τα βιο-φυσικά και κοινωνικο-οικονομικά υπο-συστήματα, των οποίων η ενσωμάτωση αποτελεί βασικό ζητούμενο της συνολικής αξιολόγησης του συστήματος των χρήσεων γης (Stomp *et al.*, 1994).

Αν και η κλίμακα ή το πεδίο εφαρμογής των χρήσεων γης έχει απασχολήσει τον προγραμματισμό του χώρου και τους ποικίλους τύπους χωρικών σχεδίων (κατευθυντήρια, στρατηγικά, σχέδια χρήσεων γης), το τοπικό (ή αστικό) επίπεδο αποτελούν ιστορικά το κύριο πεδίο εφαρμογής διάφορων μεθοδολογιών καταγραφής και ανάλυσης των χρήσεων γης, η οποία επιτρέπει τον τεκμηριωμένο σχεδιασμό των μελλοντικών χρήσεων γης και την λειτουργία και επιβολή των βασικών λειτουργιών αστικής ανάπτυξης (Pissourios, 2014, Pissourios, 2019:406). Παρά το εύρος των πεδίων διαχείρισης των χρήσεων γης και τους διαφορετικούς χωρικούς προγραμματισμούς, ο χρησιακός προγραμματισμός, δηλαδή ο προγραμματισμός των χρήσεων γης, αποτελεί τον κεντρικό προγραμματισμό του γεωγραφικού χώρου, επειδή τον διαμορφώνει άμεσα. Ταυτόχρονα, ο χρησιακός προγραμματισμός αποτελεί τον άξονα-πλαίσιο σύνδεσης και άρθρωσης των επιμέρους λοιπών προγραμματισμών (κοινωνικών, οικονομικών, οικολογικών, δημογραφικών, συγκοινωνιακών) (Λαγόπουλος 2017:218-226).

Η θεώρηση του συστήματος των χρήσεων γης γίνεται αντιληπτή μέσα από τρεις διαφορετικές διαστάσεις. Η πρώτη διάσταση αντιμετωπίζει τις χρήσεις γης ως *αναλυτικό (θεωρητικό)* εργαλείο της πολεοδομίας. Ως τέτοιο περιλαμβάνει την καταγραφή και τη χαρτογράφηση των πολεοδομικών (ή αστικών) χρήσεων, για την οποία η ταξινόμησή τους σε ομάδες αποτελεί ουσιώδες βήμα για το φιλτράρισμα της πολυπλοκότητας του χώρου και τη γνώση της βασικής λειτουργικής του δομής (Pissourios and Lagoroulios, 2017:13). Ως αναλυτικό εργαλείο καθιστά αναγκαία τη σύνδεσή του με την επιστημονική γνώση και την ανάπτυξη ενός θεωρητικού πλαισίου διαμόρφωσης των χρήσεων γης (Turner *II κ.ά.*, 2020, Λαγόπουλος, 2017, Pissourios, 2013, Πισσούριος, 2010). Ο Λαγόπουλος (2017:48-52) συνδέει την αναλυτική θεωρία της πολεοδομίας, την πολεολογία<sup>1</sup> με τη θεωρία των χρήσεων. Μάλιστα, έχει επισημάνει την έλλειψη αυτού του θεωρητικού πλαισίου για τη ανάλυση και τον προγραμματισμό των χρήσεων ήδη από το 1973 (Λαγόπουλος, 1973)<sup>2</sup>, ενώ η πρώτη αναφορά στη θεωρία των χρήσεων έγινε από τον McLoughin (1969). Η άποψη αυτή συνδέεται ευρύτερα με την απόσταση που υπάρχει σήμερα ανάμεσα στην πρακτική και τη θεωρία της πολεοδομίας (Pissourios, 2013, Λαγόπουλος, 2017). Η δεύτερη διάσταση αντιμετωπίζει τις χρήσεις γης ως *συνθετικό* εργαλείο, δηλαδή εργαλείο που συνδέεται με την πρακτική της πολεοδομίας και την τεχνονομία του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο τελευταίος πραγματώνεται με την παραγωγή σχεδίων χρήσεων γης που εξειδικεύουν και προτείνουν συγκεκριμένες ομάδες χρήσεων σε καθορισμένες περιοχές (ζώνες χρήσεων γης ή πολεοδομικές ζώνες). Η ομαδοποίηση των χρήσεων βασίζεται συχνά σε εμπειρικές προσεγγίσεις διαμόρφωσής τους, οι οποίες αποτιμώνται από τα αποτελέσματά τους (Pissourios & Lagoroulios, 2017:13, Pissourios, 2017). Τέλος, κατά την τρίτη διάσταση, οι χρήσεις γης αποτελούν ένα *κανονιστικό* εργαλείο για την ουσιαστική πολεοδομική εφαρμογή και τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης και προϋποθέτουν ανάλογη νομοθεσία περί χρήσεων (Λαγόπουλος, 2017:141). Έτσι, στις αναπτυγμένες χώρες υπάρχει θεσμικό πλαίσιο που αφορά στις χρήσεις γης και στις αλλαγές τους (van Dijk and Beunen, 2009).

<sup>1</sup> Η πολεολογία συνιστά τη θεωρία για την ανάλυση του χώρου. Εντάσσεται στην κοινωνική θεωρία και επιπλέον συσχετίζεται στενά με τις πολιτισμικές σπουδές, και εν δυνάμει με την πολιτική οικονομία και την ανθρωπογεωγραφία.

<sup>2</sup> Παραδείγματα θεωριών που αποτέλεσαν υπόβαθρο για την πολεοδομία αποτελούν οι θεωρίες χωροθέτησης (Christaller, von Thunen, Losch, Σχολή Σικάγο).



Κατά μία άποψη (Χαϊνταρλής, 2009:929) ανάλογα με το χαρακτήρα της βούλησης του δικαίου, ο προορισμός του εδάφους μπορεί να κυμαίνεται από λιγότερο ή περισσότερο ειδικός ως λιγότερο ή περισσότερο γενικός. Στην Ελλάδα οι χρήσεις γης ταυτίζονται με το δίκαιο της πολεοδομίας (Χαϊνταρλής, 2010) και ανάγονται σε συνταγματική προστατευόμενη αξία (Μέλισσας, 2021:145-148).

Οι χρήσεις δεν είναι στατικές και αμετάβλητες οντότητες, αλλά παράγονται και διαμορφώνονται από κοινωνικές πρακτικές (Λαγόπουλος 2017:48). Ο μετασχηματισμός τους έχει καταγραφεί ήδη από τον 18<sup>ο</sup> αιώνα, υποκινούμενος, αφενός, από την αλληλεπίδραση τεχνολογικών και οικονομικών παραγόντων αλλά και θεσμικών μεταρρυθμίσεων (όπως οι αγροτικές πολιτικές της ΕΕ ή η κατάρρευση του σοβιετικού καθεστώτος διαχείρισης της γης), αφετέρου, από το καθεστώς ιδιοκτησίας και διαχείρισης της γης (Jerspen *et al.*, 2015). Οι χρήσεις συνδέονται με την ιστορία αλλά και την ιστορικότητα μιας περιοχής, εμφανίζοντας μια σχετική σταθερότητα σε κάθε χρονική περίοδο. Ωστόσο, δεν έχουν αναλλοίωτο περιεχόμενο, αλλά μετεξελίσσονται ανάλογα με την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Νέες χρήσεις εδραιώνονται σε μια περιοχή, ενώ άλλες επιβιώνουν οριακά ή εξαφανίζονται (Pissourios & Lagoroulos, 2017, Μέλισσας 2021:15-20).

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στον εντοπισμό των σύγχρονων προβλημάτων του συστήματος των χρήσεων γης στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, προωθώντας προς συλλογισμό τη θέση του ακαδημαϊκού Αλέξανδρου-Φαίδωνα Λαγόπουλου<sup>3</sup> (Λαγόπουλος, 1973, Lagoroulos, 2018) για το έλλειμμα της επιστημολογικής ταξινόμησης των χρήσεων, το οποίο αναπαράγει δυσκολίες στη θεωρία και στην εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού. Για τους σκοπούς αυτούς η εργασία επιχειρεί αρχικά να αναδείξει τις διακριτές εννοιολογικές οριοθετήσεις των *χρήσεων* και τις εμπειρικές ταξινομήσεις τους. Στη συνέχεια, καταγράφει την εξέλιξη του συστήματος χρήσεων γης στην Ελλάδα. Εστιάζει στο κυρίαρχο νομοθέτημα (Π.Δ. 59/2018) και επιχειρεί μια συνολική αποτίμηση της τρέχουσας θεώρησης του συστήματος χρήσεων γης και της συνέργειάς του με τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Βασικό συμπέρασμα είναι η σύνδεση της εμπειρικής ταξινόμησης και του συνεχή εμπλουτισμού των χρήσεων με την αυξανόμενη ακαμψία του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η εργασία ολοκληρώνεται με την επισήμανση της ανάγκης επιστημολογικής ταξινόμησης των χρήσεων που θα συμβάλλει στην επίλυση των ζητημάτων υπερρύθμισης και ακαμψίας του σχεδιασμού και τελικά στην ασφάλεια δικαίου.

## 2. Χρήσεις και χρήσεις γης: Εννοιολογικές οριοθετήσεις και μεθοδολογίες κατηγοριοποίησης

### 2.1 Εννοιολογικές οριοθετήσεις

Στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, σε θέματα πρακτικής του πολεοδομικού σχεδιασμού αλλά και στη διαδικασία ελέγχου της αστικής ανάπτυξης χρησιμοποιούνται ευρέως ο όρος *χρήση* και *χρήση γης*, ενώ είναι σπάνια η αναφορά στη ζώνη *χρήσεων γης*.

Η *χρήση* αναφέρεται στη χρήση του κτίσματος ή στη χρήση επιμέρους εσωτερικών χώρων εντός κτιρίου ή ενός κτιριακού συγκροτήματος ή ακόμη στη χρήση εγκαταστάσεων (Λαγόπουλος 2017, Μπούτου-Λεμπέση, 2006, ΦΕΚ 3985/Β/2023). Η *χρήση γης* αναφέρεται εξ' ορισμού στο έδαφος και εμφανίζεται καταρχήν ως αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την χρήση του κτιρίου (Μαθιουδάκης 2008).

Άλλωστε σύμφωνα με την ελληνική πολεοδομική νομοθεσία ως *χρήση γης* ορίζεται «ο τρόπος λειτουργικής χρησιμοποίησης τμήματος εδάφους ή κτίσματος ή έργων υποδομής» (Γιαννακούρου 2019:194, Τζίκα-Χατζοπούλου, 2008). Αν και αρχικά αυτός ο θεσμικός ορισμός αφορούσε μόνο τις αστικές περιοχές, εν τοις πράγμασι, η *χρήση γης* αναφέρεται τόσο στον αστικοποιημένο όσο και στον λοιπό, μη αστικοποιημένο, (αγροτικό) χώρο (Πισσούριος, 2010:263). Ο Μέλισσας (2021:1) ορίζει τις *χρήσεις γης* ως «το σύνολο των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στο χώρο ως αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας». Αυτές περιλαμβάνουν τις οικονομικές και πολιτισμικές δραστηριότητες (όπως αγροτικές, οικιστικές, βιομηχανικές, εξορμητικές και αναψυχής) που ασκούνται σε ένα δεδομένο χώρο (US EPA, 2022).

<sup>3</sup> Ο Αλέξανδρος-Φαίδων Λαγόπουλος είναι Ομότιμος Καθηγητής Πολεοδομίας του ΑΠΘ και Αντεπιτέλλον Μέλος της Ακαδημίας Αθηνών.

Η έννοια της *χρήση γης* δεν πρέπει να συγχέεται με αυτήν της *εδαφοκάλυψης ή κάλυψης γης (land cover)*. Η τελευταία αποδίδει την υλικότητα της επιφάνειας της γης, δηλαδή τα υφιστάμενα βιο-φυσικά και ανθρωπογενή χαρακτηριστικά του εδάφους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, κατά την αναλυτική προσέγγιση του σχεδιασμού, δεν αποκλείεται να υπάρχει ταύτιση της χρήσης γης με την εδαφοκάλυψη. Η αξιοποίηση των γεωχωρικών εργαλείων παρακολούθησης της γης (π.χ. Corine Land Cover, Urban Atlas) χρήζει προσοχής καθώς δύναται η εδαφοκάλυψη να μην ταυτίζεται με τη χρήση γης, είτε η τελευταία αφορά την αποτύπωση της λειτουργικής χρησιμοποίησης της γης είτε τον προορισμό της λειτουργίας του εδάφους βάσει του πολεοδομικού σχεδιασμού. Για παράδειγμα εκτάσεις, που σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση των καλύψεων γης εμφανίζονται ως γεωργικές γαίες, μπορεί να χρησιμοποιούνται ως χώροι αναψυχής ή αθλητικών δραστηριοτήτων ή να προορίζονται για οικιστική ανάπτυξη.

Η Γιαννακούρου (2019:193) επισημαίνει ότι χρήσεις μπορεί να περιέχονται και στα χωροταξικά σχέδια, αλλά πρόκειται ουσιαστικά περί «*κατανομής λειτουργιών του χώρου, δηλαδή τρόπου ενδεδειγμένης λειτουργικής χρησιμοποίησης του χερσαίου και του θαλάσσιου χώρου και των φυσικών πόρων, δραστηριοτήτων και έργων υποδομής που υπάρχουν ή χωροθετούνται σε αυτόν*». Κατά την έννοια αυτή, οι χρήσεις στον χωροταξικό σχεδιασμό δεν μπορούν να ταυτίζονται με τις χρήσεις γης που καθορίζονται σε επακριβώς οριοθετημένες περιοχές ή ακίνητα κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Πρόσφατα η έννοια των *θαλάσσιων χρήσεων* και χωροθέτησης των δραστηριοτήτων στο θαλάσσιο χώρο εισήλθε στη συζήτηση για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό (Melissas και Asprogerakas, 2022, Asprogerakas *et al.*, 2020, Παπαγεωργίου, 2016). Δεν αποκλείεται μεσοπρόθεσμα να υπάρχει μια διακριτή κατηγοριοποίηση θαλάσσιων χρήσεων, με θεσμική υπόσταση, ανάλογη με αυτή, των χρήσεων γης.

Ο Λαγόπουλος (2017:84-90, 1973) διακρίνει τις *αστικές ή πολεοδομικές χρήσεις*, οι οποίες έχουν συγκεκριμένες κύριες ιδιότητες. Οι χρήσεις αυτές είναι κοινωνικές πρακτικές προσανατολισμένες στο χώρο. Είναι χωροθετημένες, δηλαδή καταλαμβάνουν μια συγκεκριμένη θέση και επιφάνεια στο χώρο, συνεπάγονται έναν υλικό φορέα (κυρίως το *κέλυφος* του τις περιβάλλει) και είναι σύνθετες κτιριολογικές δομές. Η αστική ή πολεοδομική χρήση αναφέρεται σε μια μεμονωμένη χρήση σε ένα τμήμα του κτιρίου ή σε ολόκληρο το κτίριο και, σε αυτή την περίπτωση, δεν μπορεί να θεωρηθεί χρήση γης. Ωστόσο, όπως επισημαίνουν οι Λαγόπουλος κ.ά. (2009) εφόσον καταλαμβάνει σημαντική έκταση στην επιλεγμένη χωρική μονάδα ανάλυσης (π.χ. σε ένα οικοδομικό τετράγωνο ή σε ένα οικόπεδο) και αναγνωρίζεται μέσω της διαδικασίας της γενίκευσης και απλοποίησης ως *κυρίαρχη χρήση*<sup>4</sup>, τότε μπορεί να χρησιμοποιηθεί η έννοια της *χρήσης γης*.

Ο Μέλισσας (2021:4-9) επισημαίνει τη σημασία της *έντασης* των χρήσεων γης, που προσδιορίζεται από τη συχνότητα της εξυπηρέτησης, δηλαδή την ακτίνα επιρροής μιας χρήσης, την επανάληψή της, δηλαδή τη χωρητικότητα των χρήσεων υπό την έννοια του μέτρου ποσόστωσης σε μια υπο-περιοχή και το μέγεθος της δραστηριότητας που αναπτύσσεται. Αναδεικνύει, έτσι, τη σημασία του καθορισμού της φέρουσας ικανότητας μιας περιοχής όσον αφορά το ποσοστό μιας συγκεκριμένης χρήσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο καθορισμός ποσόστωσης, δηλαδή ανώτατου ορίου, των καταλυμάτων βραχυχρόνιας μίσθωσης (airbnb) στις οικιστικές περιοχές σε ορισμένες ευρωπαϊκές πόλεις, δεδομένου ότι η ανεξέλεγκτη επανάληψή τους υπερβαίνει τη φέρουσα ικανότητα μιας περιοχής και διεμβολίζει την πολεοδομική λειτουργία της κατοικίας (Μέλισσας, προς δημοσίευση).

<sup>4</sup> Η έννοια της κυρίαρχης ή των κυρίαρχων χρήσεων οδηγεί στην ανάγκη ποσοτικής εκτίμησης της κυριαρχίας με τον καθορισμό ενός κατώτατου ορίου (ποσοστού) παρουσίας της κυρίαρχης χρήσης στο σύνολο των χρήσεων.

Η *ζώνη χρήσεων γης ή ζωνοποίηση (zoning)* αναφέρεται στην επιστημονική, αισθητική και εύρυθμη διάθεση της γης, των πόρων, των εγκαταστάσεων και την υπηρεσιών με σκοπό τη διαφύλαξη της φυσικής, οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής αποτελεσματικότητας, υγείας και ευημερίας αστικών και αγροτικών κοινοτήτων. Περιλαμβάνει τη ρύθμιση των ειδών των δραστηριοτήτων που θα είναι αποδεκτές σε συγκεκριμένα οικοπέδα, τις πυκνότητες στις οποίες μπορούν να εκτελεστούν αυτές οι δραστηριότητες, την επιφάνεια του χώρου που μπορεί να καταλαμβάνουν κτλ. (CEMAT, 2007:17). Σήμερα η ζωνοποίηση περιλαμβάνει συνηθέστερα τη μίξη των χρήσεων γης, ενώ στο παρελθόν είχε ταυτιστεί με τις μονολειτουργικές περιοχές, λόγω της επίδρασης του Μοντέρνου Κινήματος και της Χάρτας των Αθηνών του 1933. Σύμφωνα με τον Πισσούριο (2010:263) στην Ελλάδα, *η ζώνη χρήσεων γης ταυτίζεται με τη θεσμοθετημένη χρήση γης.*

## 2.2 Μεθοδολογίες κατηγοριοποίησης

Στα νομοθετήματα ταξινόμησης των χρήσεων ή χρήσεων γης<sup>5</sup> αυτές διακρίνονται σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο κατατάσσονται οι *γενικές κατηγορίες χρήσεων*, οι οποίες εκφράζουν τη γενική πολεοδομική λειτουργία μιας περιοχής, προσδιορίζουν δηλαδή τον κύριο χωρικό προορισμό της. Αυτές αντιστοιχούν μεν σε διακριτές ζώνες χρήσεων γης, αλλά δεδομένου ότι περιλαμβάνουν ένα σύνολο ειδικότερων χρήσεων διασφαλίζουν συνήθως την ανάμιξη των επιμέρους λειτουργιών. Στο δεύτερο επίπεδο κατατάσσονται οι *ειδικές κατηγορίες χρήσεων*, οι οποίες εκφράζουν την ειδική πολεοδομική λειτουργία μιας μικρότερης χωρικής μονάδας. Αυτές εξειδικεύουν το περιεχόμενο των γενικών κατηγοριών, με βάση μια δέσμη υποδιαιρέσεων των επιμέρους λειτουργιών που εξυπηρετούν ειδικότερες ανάγκες μιας περιοχής και οι οποίες είναι λειτουργικά και περιβαλλοντικά συμβατές μεταξύ τους, ώστε να εντάσσονται σε ένα ενιαίο σύνολο. Με βάση την παραπάνω ταξινόμηση πρέπει να διευκρινιστεί ότι εν τοις πράγμασι, από θεσμική άποψη, οι *γενικές κατηγορίες χρήσεων εκφράζουν την θεσμοθετημένη χρήση γης και τελικά τη ζώνη χρήσεων γης. Οι ειδικές κατηγορίες χρήσεων εκφράζουν τις πολεοδομικές χρήσεις, δηλαδή τις χρήσεις των κτιρίων, των τμημάτων τους και των εγκαταστάσεων.*

Οι πολεοδομικές χρήσεις διαπιστώνονται εμπειρικά κατά την ανάλυση του χώρου, αστικού και μη, και μεταφέρονται με νομική υπόσταση στον πολεοδομικό σχεδιασμό, μέσα από εμπειρικές προσεγγίσεις διαμόρφωσής τους (Pissourios & Lagoroulos, 2018:13, Pissourios, 2017). Ο Λαγόπουλος (2017:81,82) τονίζει πως αυτό δημιουργεί σύγχυση στην πολεοδομική θεωρία και πρακτική και επισημαίνει πως *«δεν είναι δυνατή η προώθηση του προβληματισμού γύρω από τις χρήσεις αν δεν υπάρξουν κριτήρια για τον καθορισμό των μοναδιαίων χρήσεων, την ταξινόμησή τους σε ευρύτερες χρησιακές ομάδες και τις συνακόλουθες ταξινομήσεις σε επάλληλα ιεραρχημένα επίπεδα, μέχρι τον εντοπισμό των ευρύτερων δυνατών ομάδων με επιστημολογική θεμελίωση και εμπειρικό αντίκρισμα».*

Ο Μέλισσας (2007) συνέδεσε τους διψήφιους αριθμούς οικονομικής δραστηριότητας της ΕΣΥΕ με τις ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες, δηλαδή με τις ειδικές χρήσεις. Κατά τον ίδιο (2021, 2007:51-57), η συγκεκριμένη απαρίθμηση των ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών δημιουργεί σοβαρά νομικά και πολεοδομικά προβλήματα στον προσδιορισμό των πολεοδομικών χρήσεων που εν τέλει επιτρέπονται ή απαγορεύονται από μια γενική πολεοδομική λειτουργία.

Ο Πισσούριος (2010:258-263), χρησιμοποιώντας ως εφαλτήριο τη θεωρία του Λαγόπουλου (Λαγόπουλος, 1973) για τη συστηματική προσέγγιση του οικισμού, επεξεργάστηκε περαιτέρω τη θεωρία των χρήσεων. Αναγνωρίζοντας την έλλειψη κοινού κώδικα αναφορικά με το περιεχόμενο των χρήσεων, κατασκεύασε μια μεθοδολογία συστηματοποίησης των χρήσεων, η οποία αποτελεί τη βάση για τη θεωρία των χρήσεων. Έτσι, κεντρικές έννοιες που συνδέονται με την ταξινόμηση των χρήσεων είναι: α) η *μοναδιαία*

<sup>5</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι συνηθέστερα αναφέρεται ο όρος 'κατηγορίες χρήσεων' έναντι του όρου 'κατηγορίες χρήσεων γης' (άρθρο 1 του π.δ. της 23.2/6.3.87, άρθρο 1 του π.δ. 59/2018), παρόλο που τα π.δ. τιτλοφορούνται Κατηγορίες & Περιεχόμενο χρήσεων γης. Αντίθετα, ο Ν. 4269/2014 (Κεφ. Β', άρθρο 14) προσδιορίζει τις κατηγορίες χρήσεων γης'.

(πολεολογική / πολεοδομική) χρήση,<sup>6</sup> β) ο μοναδιαίος τύπος (πολεοδομικής) χρήσης, γ) οι κατηγορίες (πολεοδομικών) χρήσεων, δ) η χρήση γης και ε) η κυρίαρχη χρήση γης. Ο Πισσούριος (2010:267-325) χρησιμοποίησε ως βάση την καταγραφή των οικονομικών δραστηριοτήτων της ΣΤΑΚΟΔ-2003, την οποία εμπλούτισε με τριάντα μοναδιαίους τύπους χρήσης που δεν αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες (όπως η χρήση της κατοικίας και η χρήση του πρασίνου). Από το συνολικό μητρώο που δημιουργήθηκε και τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν έγινε η ταξινόμηση των μοναδιαίων τύπων χρήσεων σε είκοσι κατηγορίες χρήσεων.<sup>7</sup> Ουσιαστικά, κατά τον Πισσούριο, οι ειδικές χρήσεις (όπως αναφέρονται σήμερα στη νομοθεσία) ταυτίζονται άλλοτε με τους μοναδιαίους τύπους χρήσεων και άλλοτε με τις κατηγορίες χρήσεων και συνιστούν κυρίως χρήση του κτιρίου, και όχι του εδάφους. Από την ταξινόμηση των μοναδιαίων τύπων χρήσεων και των κατηγοριών χρήσεων καθίσταται δυνατή -ανάλογα με τα κριτήρια που θα καθοριστούν- η χρήση γης, η οποία προσδιορίζεται από την προβολή της κυρίαρχης πολεοδομικής χρήσης (των ορόφων ή των μικρο-κελυφών) στο έδαφος βάσει της επιλεγμένης χωρικής μονάδας αναφοράς (π.χ. οικόπεδο, οικοδομικό τετράγωνο). Αντίστοιχα, η γενίκευση των πολεοδομικών χρήσεων σε μια ευρύτερη χωρική μονάδα αναφοράς (η οποία απαρτίζεται από τις επιμέρους χωρικές μονάδες αναφοράς) προσδιορίζει την κυρίαρχη χρήση γης (Πισσούριος 2010, Λαγόπουλος κ.ά., 2009). Ουσιαστικά, ο Πισσούριος δημιουργεί ένα ολοκληρωμένο θεωρητικό και μεθοδολογικό πλαίσιο για την ταξινόμηση των μοναδιαίων (πολεοδομικών) χρήσεων σε ευρύτερες ομάδες χρήσεων μέσα από μια δενδροειδή-ιεραρχική ανάλυση πέντε επιπέδων που ξεκινούν από το αναλυτικό επίπεδο των μοναδιαίων χρήσεων και καταλήγουν στο επίπεδο της κυρίαρχης χρήσης γης.

Σε μια περαιτέρω επεξεργασία της ως άνω προσέγγισης οι Pissourios και Lagoroulos (2018) καθορίζουν τρεις βασικούς τύπους που οργανώνουν τις χρήσεις έχοντας ως βάση αναφοράς τον μοναδιαίο τύπο της πολεοδομικής χρήσης: α) την πολεοδομική χρήση, όπως προκύπτει από την κατηγοριοποίηση από κάτω προς τα πάνω σε μοναδιαίο τύπο, ομάδα, υπο-κατηγορία και κατηγορία των πολεοδομικών χρήσεων, β) τη χρήση γης, η οποία καθορίζεται από την κυρίαρχη πολεοδομική χρήση και γ) τη ζώνη χρήσης γης, που αναφέρεται στο νομικό και κανονιστικό χαρακτήρα της θεσμοθετημένης χρήσης γης.

Πρόσφατα, ο Μέλισσας (προς δημοσίευση) ακολούθησε μια διαφορετική προσέγγιση που αντλεί από την επιστήμη της κοινωνιολογίας με σκοπό το διαχωρισμό του περιεχόμενου των χρήσεων. Διερεύνησε την αναγνώριση της ειδικής πολεοδομικής λειτουργίας (δηλαδή της ειδικής χρήσης) με βάση την ενότητα των επιτρεπτών δραστηριοτήτων που συνθέτουν τη νοηματική αυτοτέλεια και τελικά τον πυρήνα της. Έχοντας ως παράδειγμα ειδικής πολεοδομικής λειτουργίας την κατοικία επισημαίνει το τετράπτυχο των παραμέτρων που τη συνθέτουν: α) τη συνεχή διαρκή λειτουργία ενός συγκεκριμένου χώρου ως μόνιμη οικιακή διαμονή, β) το οικιακό κοινωνικό περιβάλλον (οικειότητα), γ) την αυτόνομη διαμόρφωση και συντήρηση του νοικοκυριού και δ) τον εκούσιο χαρακτήρα της διαμονής.

Συνοψίζοντας, υπάρχουν διαφορετικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις ταξινόμησης των (πολεοδομικών) χρήσεων. Αν και το ζήτημα της συστηματοποίησης των πολεοδομικών χρήσεων (δηλαδή των ειδικών κατηγοριών χρήσεων) έχει αναδειχθεί στην Ελλάδα σε ακαδημαϊκό και ερευνητικό επίπεδο (Λαγόπουλος, 1973, Πισσούριος, 2010, Lagoroulos and Pissourios, 2018, Μέλισσας 2007, 2022), δεν υπάρχει μέχρι σήμερα μέριμνα για την ταξινόμηση των κατηγοριών των πολεοδομικών χρήσεων στις ζώνες χρήσεων γης (δηλαδή στις γενικές κατηγορίες χρήσεων) με βάση ένα σαφές θεωρητικό και μεθοδολογικό πλαίσιο. Αξίζει να σημειωθεί πως το θέμα της ταξινόμησης και της αποσαφήνισης των χρήσεων γης δεν αφορά μόνο το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού, αλλά έχει απασχολήσει και τον αγγλο-αμερικάνικο χώρο (APA, 2000, McLoughlin, 1969, Abercrombie, 1933).

<sup>6</sup> Αυτή αποτελεί στοιχείο του πραγματικού χώρου και αντιδιαστέλλεται από τον μοναδιαίο τύπο χρήσης, που αποτελεί θεωρητική έννοια. Εν ολίγοις, η μοναδιαία χρήση αποτελεί μια χωροθετημένη και κατασκευασμένη πολεοδομική χρήση και συγκροτεί την ελάχιστη πολεοδομική μονάδα αναφοράς (Πισσούριος, 2010:260-262).

<sup>7</sup> Περαιτέρω τόνισε την ανάγκη σύμπτυξης τους σε 10 κατηγορίες για την αρτιότερη, στατιστική και χαρτογραφική, διαχείριση της πληροφορίας

### 2.3 Βασικές Διαπιστώσεις

Η ανάλυση που προηγήθηκε στοχεύει στην αποσαφήνιση των εννοιών και στη χρήση των κατάλληλων όρων για κάθε σκοπό. Η χρησιμοποίηση των παραπάνω όρων μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση ανάλογα με το στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού στο οποίο αναφέρεται, για παράδειγμα αν αναφέρεται στην ανάλυση, δηλαδή στη διαδικασία αναγνώρισης του χώρου και την εμπειρική αποτύπωση της πραγματικότητας ή στη πρόταση που αφορά τη συνθετική διαδικασία του σχεδιασμού, η οποία αποκτά τελικώς και νομικό – κανονιστικό χαρακτήρα. Ωστόσο, είναι ορθό οι όροι να είναι ενιαίοι τόσο κατά τη συνολική διαδικασία του πολεοδομικού σχεδιασμού όσο και κατά τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης.

**Πίνακας 1.** Προτεινόμενοι όροι ανά στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού και αντιστοίχισή τους με την υφιστάμενη νομική / κανονιστική ορολογία. Πηγή: Ίδια επεξεργασία, εισροή για τους προτεινόμενους όρους από: Pissourios & Lagoroulos, 2018.

Προτεινόμενοι όροι	Υφιστάμενη νομική / κανονιστική ορολογία	Ανάλυση (υφιστάμενη κατάσταση)	Πρόταση (προτεινόμενη κατάσταση)
Πολεοδομική χρήση	Χρήση κτιρίου / τμήματος κτιρίου / εγκαταστάσεων / δομικών έργων Ειδική κατηγορία χρήσης Ειδική πολεοδομική λειτουργία	X [Αντιστοιχεί στη χρήση κτιρίου / τμήματος κτιρίου / εγκαταστάσεων / δομικών έργων]	X
Χρήση γης	Ειδική κατηγορία χρήσεων γης Γενική κατηγορία χρήσεων γης	X [Αντιστοιχεί στην προβολή της κυρίαρχης πολεοδομικής χρήσης στο έδαφος]	
Ζώνη Χρήσεων Γης	Γενική κατηγορία χρήσης Γενική πολεοδομική λειτουργία Ζώνη χρήσεων γης		X

### 3. Χρήσεις γης, δικαιώματα ανάπτυξης της ιδιοκτησίας και θεσμικό πλαίσιο: βασικές αλληλεξαρτήσεις και μεθοδεύσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού

Οι χρήσεις γης αποτελούν βασικό πυλώνα του πολεοδομικού σχεδιασμού (Λαγόπουλος, 2017, Αραβαντινός, 2017, Μαθιουδάκης, 2008). Αφενός, καθορίζουν τη φυσιογνωμία μιας περιοχής, αφετέρου, αποτελούν εργαλείο πλήρωσης των εκάστοτε αναγκών των κοινωνικοοικονομικών και βιο-φυσικών συστημάτων.

Στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες τα σχέδια καθορισμού ζωνών χρήσεων γης (zoning) ρυθμίζουν την ανάπτυξη στο τοπικό επίπεδο και είναι συνήθως δεσμευτικά. Αυτά προδιαγράφουν συγκεκριμένες ζώνες για τις χρήσεις γης, ενώ ο βαθμός λεπτομερείας τους μπορεί να ποικίλει ανάλογα με την περιοχή εφαρμογής τους ή το σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Ορισμένα εξειδικεύουν λεπτομερώς τους ειδικότερους όρους ανάπτυξης των πολεοδομικών χρήσεων που εμπεριέχονται στις ζώνες χρήσεων γης, την επιτρεπόμενη δόμηση και τις υποδομές και απονέμουν δικαιώματα ανάπτυξης (OECD, 2017). Συνηθέστερα, κατά τη διεθνή πρακτική, ο πολεοδομικός σχεδιασμός πρώτου επιπέδου παρέχει τις γενικές κατευθύνσεις για τη χωρική οργάνωση, ενώ ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεύτερου επιπέδου εξειδικεύει τις προβλέψεις του πρώτου επιπέδου και επομένως, εξειδικεύει τις χρήσεις γης και δη την ειδική πολεοδομική λειτουργία (Μέλισσας, 2021:37,38), δηλαδή τις πολεοδομικές χρήσεις που επιτρέπονται εντός των ζωνών χρήσεων γης.

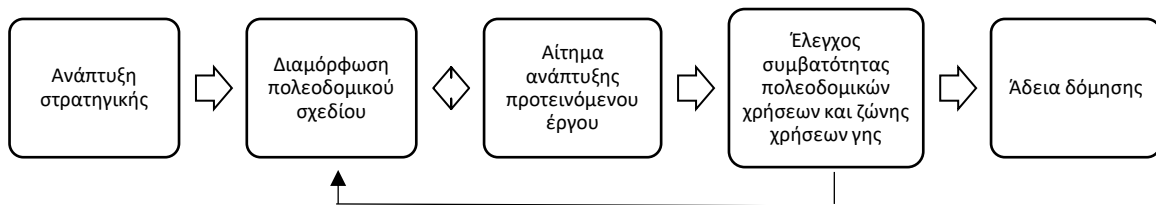
Στην Ελλάδα, ο καθορισμός των ζωνών χρήσεων γης στα πολεοδομικά σχέδια συνιστά μια 'προληπτική' δέσμευση για τις πολεοδομικές χρήσεις, συμβάλλοντας στη διασφάλιση της μεταφοράς των δημόσιων χωρικών στρατηγικών στα πολεοδομικά σχέδια. Το νομικό αποτέλεσμα αυτής της δέσμευσης είναι η εκχώρηση δικαιωμάτων ανάπτυξης της γης, ακόμα κι αν αυτή γίνεται σταδιακά. Βάσει αυτής της εκχώρησης δικαιωμάτων, η έκδοση της άδειας δόμησης υπόκειται στον έλεγχο του προτεινόμενου έργου (ή εγκατάστασης) ως προς τη συμμόρφωσή του με το πολεοδομικό σχέδιο, δηλαδή τη συμβατότητά του με τις θεσμοθετημένες χρήσεις γης. Αν το προτεινόμενο έργο θεωρηθεί ότι δεν είναι συμβατό με τον πολεοδομικό



σχεδιασμό, αλλά είναι προτιμότερο από την υφιστάμενη εκχώρηση δικαιωμάτων, τότε ένα νέο σχέδιο ή μια τροποποίηση του υφιστάμενου χρειάζεται για να αναθέσει νέα δικαιώματα για τις χρήσεις γης και τη χωρική ανάπτυξη. Οι διαδικασίες αυτές εντάσσουν το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού στο συμμορφωτικό (conformative) μοντέλο που κυριαρχεί στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, αλλά και, σε σημαντικό βαθμό, διεθνώς. Το μοντέλο αυτό εγγυάται την ιδιωτικοποίηση των κερδών που προέρχονται από την ανάπτυξη της γης, ακόμα κι αν στην πραγματικότητα δεν υπάρχει ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη, όπως αυτή που πρεσβεύει το σχέδιο. Ο διοικητικός έλεγχος για την αδειοδότηση του έργου εκφυλίζεται σε μια απλή διοικητική διαδικασία, που είναι πιθανό να δημιουργήσει πρακτικές πελατείας και διαφθοράς (Rivolin, 2017).

Στην Ελλάδα, προϋπόθεση για την αδειοδότηση του έργου είναι η έκδοση *βεβαίωσης χρήσεων γης* από την αρμόδια πολεοδομική αρχή. Αυτή πιστοποιεί τη συμβατότητα του προτεινόμενου έργου με τη θεσμοθετημένη ζώνη χρήσεων γης και τις επιτρεπόμενες πολεοδομικές χρήσεις. Αποτελεί βασικό μηχανισμό της διοίκησης για τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης και τη συμμόρφωση με τα σχέδια χρήσεων γης, από τα οποία εκπορεύονται τα δικαιώματα δόμησης.

**Σχήμα 1.** Βασικά βήματα του πολεοδομικού σχεδιασμού και της ρύθμισης της αστικής ανάπτυξης που συγκροτούν το συμμορφωτικό μοντέλο του σχεδιασμού Πηγή: Ιδία επεξεργασία.



Η δημιουργία νέων σχεδίων χρήσεων γης ή η απόκλιση από τα κανονιστικά σχέδια της κλασικής (ρυθμιστικής) πολεοδομίας προκειμένου να δημιουργηθούν νέες δυνατότητες δόμησης αποτελεί ζητούμενο σε πολλά συστήματα χωρικού σχεδιασμού (Rivolin, 2017). Στην Ελλάδα, μέχρι τη σχετικά πρόσφατη αναμόρφωση του χωρικού σχεδιασμού, πάγιες πρακτικές για την απόκλιση από τον σχεδιασμό και την τροποποίηση των χρήσεων γης με σκοπό την εκχώρηση δικαιωμάτων ανάπτυξης συμβατών με το επιθυμητά έργα αποτελούσαν οι σημειακές τροποποιήσεις των ΓΠΣ ή των Πολεοδομικών Μελετών και τα Τοπικά Ρυμοτομικά (Gemenetzi, 2023). Ωστόσο, η τροποποίηση του σχεδιασμού ενεργοποιούνταν μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος και τυπικός επισπεύδων του σχεδιασμού ήταν ο δημόσιος ή ευρύτερος δημόσιος τομέας. Σήμερα η διαδικασία τροποποίησης ή απόδοσης χρήσεων γης και δικαιωμάτων ανάπτυξης σε αυτοτελείς περιοχές και ακίνητα χωρίς καθεστώς ρύθμισης με σκοπό τη χωροθέτηση ενός έργου ενεργοποιείται με το εργαλείο του Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΕΠΣ) και δυνατότητα επίσπευσής του και από τον ιδιωτικό τομέα. Συχνά, η πρακτική του πολεοδομικού σχεδιασμού ακολουθεί και την αντίστροφη οδό. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός νομιμοποιεί δικαιώματα δόμησης ή μεγιστοποιεί τις προσόδους από τη δόμηση, θεσμοθετώντας χρήσεις γης απόλυτα συμβατές με την διαμορφωμένη πραγματικότητα (συνήθως υφιστάμενες άτυπες αναπτύξεις οικιστικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα).

Αξίζει να σημειωθεί πως η τροποποίηση των χρήσεων γης διέπεται από τον νομολογιακό κανόνα της μη επιδείνωσης του καθεστώτος των χρήσεων γης που αφορά ουσιαστικά στη μη επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών και της κατάστασης του περιβάλλοντος από την τροποποίηση των υφιστάμενων χρήσεων γης (Χαϊνταρλής, 2010, Γιαννακούρου, 2019). Ωστόσο, όπως επισημαίνει η Γιαννακούρου (2019:207-211), η μεταβολή επί το δυσμενέστερο των πολεοδομικών ρυθμίσεων, η θεσμοθέτηση δηλαδή περιβαλλοντικά βαρύτερων χρήσεων, είναι αποδεκτή όταν υπάρχουν εξαιρετικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος και τεκμηριώνεται η ανάγκη μεταβολής με αντικειμενικά κριτήρια ή γίνεται εντός του πλαισίου εναρμόνισης του καθεστώτος χρήσεων γης με τις κατευθύνσεις των υπερκείμενου χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού.

Συνοψίζοντας, οι χρήσεις γης αλληλοεπιδρούν με το θεσμικό πλαίσιο με διττό τρόπο. Από τη μια πλευρά, οι χρήσεις γης αποτελούν αντικείμενο της νομοθεσίας που ορίζει και επιβάλλει το πλαίσιο βάσει

του οποίου οι άνθρωποι αλληλεπιδρούν με το status quo. Από την άλλη, η νομοθεσία αποτελεί ένα εργαλείο κωδικοποίησης των κυρίαρχων και επιθυμητών τρόπων αλληλεπίδρασης, προσθέτοντας στη σταθερότητα και στη νομιμοποίησή τους. Υπό την έννοια αυτή, οι χρήσεις γης θεωρούνται ως περιουσιακό στοιχείο που παρήγαγε κωδικοποίηση του τρόπου χειρισμού από τους ανθρώπους των ιδιοκτησιακών τους δικαιωμάτων (van Dijk and Beunen, 2009:1798).

Πρόσφατα, η Γιαννακούρου (2020) έχει αναδείξει το θέμα της αξίωσης αποζημίωσης για την ιδιοκτησία, στην οποία υπάρχει ουσιαστική στέρηση της (πολεοδομικής) χρήσης της «σε σχέση με τον κατά τα προεκτεθέντα προορισμό της, σε περίπτωση που το επιβαλλόμενο στην ιδιοκτησία βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης που δικαιούται να αξιώνει το Κράτος» (ΣΤΕ 166/2021). Μια τέτοια περίπτωση συνδέεται από τη νομολογία με τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 στις οποίες οι επιβαλλόμενοι όροι για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος επιφέρουν υπέρμετρο περιορισμό στην ιδιοκτησία.

Έχοντας υπόψη ότι η έννοια της χρήσης περιλαμβάνει όχι μόνο την χρηστική, αλλά και την ανταλλακτική αξία (Λαγόπουλος, 2017:78-81) της ιδιοκτησίας, αναζητείται εντονότερα την τελευταία δεκαετία η αύξηση της ευελιξίας στο ελληνικό σύστημα και στην πρακτική του χωρικού σχεδιασμού (Τασσοπούλου & Λέπησης, 2023), συμπεριλαμβανομένου του συστήματος των χρήσεων γης. Αξίζει να σημειωθεί πως στην Ελλάδα ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν χαρακτηρίζεται ούτε από ευελιξία ούτε από ασφάλεια δικαίου (Σπηλιοπούλου, 2023).

#### 4. Ο θεσμός των χρήσεων γης στην Ελλάδα

##### 4.1 Η διαχρονική εξέλιξη της ταξινόμησης των χρήσεων γης μέχρι το Π.Δ. 59/2018: από τον αστικό στον εξωαστικό χώρο

Ο διαχωρισμός των χρήσεων προήλθε από την ανάγκη δημιουργίας υγιών πόλεων, ήδη από την εποχή της τουρκοκρατίας. Στις οθωμανικές πόλεις η ανάγκη της λειτουργίας δραστηριοτήτων επιβαρυντικών για την ανθρώπινη υγεία σε θέσεις απομακρυσμένες από την κατοικία εκφράστηκε συχνά από τις τοπικές κοινωνίες (Καραδήμου -Γερολύμπου 2004). Από θεσμικής πλευράς, η συνύπαρξη παραγωγικών δραστηριοτήτων και κατοικίας και η απομάκρυνση δραστηριοτήτων ασύμβατων κυρίως με τις περιοχές κατοικίας (όπως τα σφαγεία, κοινοταφεία, εκδορεία ζώων) τέθηκε για πρώτη φορά στο Διάταγμα της 15.5.1835 «Περί υγιεινής οικοδομής πόλεων και κωμών».

Το ΝΔ της 17.7.1923, με βάση το οποίο αναπτύχθηκαν οι οικισμοί της χώρας για περισσότερο από πενήντα χρόνια, δεν καθιέρωσε διάκριση των χρήσεων γης αλλά εισήγαγε την υποτυπώδη διαφοροποίηση μεταξύ τριών κατηγοριών χώρων: τους κοινόχρηστους, τους κοινωφελείς και τους οικοδομήσιμους (Μαθιουδάκης, 2008). Αυτό ευνόησε την ανάμιξη των χρήσεων γης, καθώς επέτρεψε «την ανέγερση στον οικοδομήσιμο χώρο οποιουδήποτε κτιρίου», δίνοντας παράλληλα τη δυνατότητα να απαγορεύονται ή να επιτρέπονται συγκεκριμένες χρήσεις κτιρίων σε τμήματα της πόλης με βάση αντικειμενικά κριτήρια (Χριστοφιλόπουλος, 2002: 241). Έτσι, η έννοια της χρήσης συνδέθηκε κυρίως με το κτίριο και όχι το έδαφος (Χαϊνταρλής, 2010), χωρίς να αποκλείεται η δυνατότητα καθορισμού ορισμένου τμήματος της πόλης με χρήση γης ως βιομηχανική (Χριστοφιλόπουλος, 2002: 243).

Ο θεσμός της κατηγοριοποίησης των χρήσεων γης εισήχθη στον πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας με το Ν. 947/1979 «περί Οικιστικών Περιοχών». Αυτός καθόρισε τις *Γενικές Χρήσεις Γης*, τις οποίες διαχώρισε σε 6 κατηγορίες (κατοικία, επαγγελματική εγκατάσταση, πολεοδομικά κέντρα, ιδιαίτερες χρήσεις, μικτές χρήσεις και ελεύθεροι χώροι) με βάση τη διάκριση των βασικών λειτουργιών της πόλης και τις *Ειδικές Χρήσεις Γης*. Σε εφαρμογή του νόμου εκδόθηκε το Π.Δ. 81/1980 που προσδιόρισε με λεπτομέρεια τις υποδιαφρέσεις των Γενικών Χρήσεων Γης, δηλαδή τις Ειδικές Χρήσεις Γης και το ακριβές περιεχόμενό τους. Καθόρισε είκοσι οχτώ ειδικά στοιχεία που εμπεριέχονται ομαδοποιημένα στις κατηγορίες των ειδικών χρήσεων. Ως ειδικά στοιχεία νοούνται τα κτίρια, τα τμήματα κτιρίων, και οι λοιποί στεγασμένοι ή μη χώροι, που χρησιμοποιούνται για την εγκατάσταση και άσκηση συγκεκριμένων λειτουργιών. Επιπλέον, το Π.Δ. όρισε ανώτατα μεγέθη αξιοποίησης της δόμησης (συντελεστής δόμησης, αριθμός ορόφων, κάλυψη,

συντελεστής κατ' όγκον εκμετάλλευσης) ανάλογα με το στοιχείο της ειδικής χρήσης γης. Παρά την ομαδοποίηση των στοιχείων σε ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης, επέτρεψε στον πολεοδόμο να προσθέσει ή να εξαιρέσει σε κάθε ειδική κατηγορία επιπλέον στοιχεία που δεν εμπεριέχονται στην υποκατηγορία των ειδικών χρήσεων γης. Έτσι, η επιβαλλόμενη πολεοδομική λειτουργία σε μια περιοχή δεν εμποδίζει τη συμπληρωματική ή παραπληρωματική ανάπτυξη άλλων μορφών δόμησης υπό τον όρο ότι δεν αλλοιώνεται ο βασικός χαρακτήρας μιας περιοχής (Χριστοφιλόπουλος 2002:249, Μέλισσας 2021).

Το Π.Δ. 81/1980 είχε περιορισμένη εφαρμογή. Εφαρμόστηκε επιτυχώς στο ιστορικό σύνολο της Πλάκας και τις οργανωμένες οικιστικές αναπτύξεις της ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ Α.Ε. στην Κομοτηνή και την Ξάνθη (Μιχαήλ, 2017). Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκε για την οργάνωση των Βιομηχανικών Περιοχών και μέχρι το 1990 χρησιμοποιήθηκε για τα ΓΠΣ του Ν. 1337/83 και τις Πολεοδομικές Μελέτες Επέκτασης-Ένταξης που είχαν εγκριθεί πριν από την έναρξη ισχύος του Π.Δ. 23-3-1987 (Κουδούνη, 2017). Εντούτοις, όπως επισημαίνει ο Χριστοφιλόπουλος (2002:240-250) οι ελάχιστες οικιστικές περιοχές που καθορίστηκαν βάσει του Ν.947/1979 αναπτύχθηκαν αποκλειστικά με απόλυτα διαχωρισμένες χρήσεις γης. Ο αυστηρός λειτουργικός διαχωρισμός των χρήσεων γης, του οποίου πηγή έμπνευσης είχαν αποτελέσει οι παρωχημένες πλέον αρχές της Χάρτας των Αθηνών του 1933, οδήγησε σε μονολειτουργικές περιοχές. Έτσι, η παραδοσιακή ελληνική πόλη του Μεσοπολέμου με τις μικτές χρήσεις, μεταλλάσσεται σε οικιστική περιοχή με διακριτές ζώνες (κατοίκησης, παραγωγικών δραστηριοτήτων κτλ.), οδηγώντας στη δημιουργία των 'υπνουπόλεων' στην περιφέρεια της Αθήνας, σε αντίθεση με το ν.δ. της 17.7.1923 που προωθούσε την κλασική, πολυλειτουργική πόλη. Σύμφωνα με τον Χριστοφιλόπουλο (2002:247) ο ν. 947/1979 συνιστά «εκσυγχρονισμό' προς τα πίσω της πολεοδομικής νομοθεσίας», όταν το ΣΤΕ θεωρούσε το ν. 947/1979 ως εκσυγχρονισμό του προγενέστερου πολεοδομικού καθεστώτος του ν.δ της 17-7-1923, που εκδόθηκε σε εφαρμογή των αρχών του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Στη συνέχεια, με τη θέσπιση του Ν. 1337/1983, τέθηκε σε ισχύ το Π.Δ. της 23.2/6.3.1987. Η εφαρμογή του διήρκεσε σχεδόν σαράντα χρόνια, με μια μικρή περίοδο προσωρινής αντικατάστασής του από το Ν. 4269/2014. Το νέο Π.Δ. διεύρυνε τις γενικές κατηγορίες χρήσεων γης από έξι σε εννιά και τις ειδικές από δώδεκα σε είκοσι επτά χρησιμοποιώντας ως βάση για την κατηγοριοποίηση το προγενέστερο Π.Δ., με το οποίο έχει δύο βασικές διαφορές. Η πρώτη διαφορά είναι ότι δεν συσχετίζει τις χρήσεις γης με άλλες παραμέτρους της δόμησης (όπως όρια στην κάλυψη, τη δόμηση και άλλα μεγέθη αξιοποίησης της γης). Η δεύτερη διαφορά είναι ότι επιτρέπει την ανάμιξη των χρήσεων γης που είναι συμβατές μεταξύ τους στις οικιστικές περιοχές, προωθώντας την πολυλειτουργικότητα της πόλης (Χριστοφιλόπουλος 2002). Ακόμη, δόθηκε δυνατότητα ανάμιξης των χρήσεων γης στις ευρύτερες περιοχές της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, που υπάγονταν στο Ν. 1515/85 και 1561/85, εφόσον οι χρήσεις αυτές ήταν απαραίτητες για την πραγματοποίηση των στόχων των Ρυθμιστικών Σχεδίων και των προγραμμάτων προστασίας περιβάλλοντος των περιοχών αυτών.

Το Π.Δ. της 23.2/6.3.1987 είχε ευρεία εφαρμογή. Αρχικά, εφαρμόστηκε στις οικιστικές περιοχές του Ν. 1337/1983 και τις περιοχές παραγωγικών δραστηριοτήτων και εν συνεχεία σε όλα τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 (βλ. Πίνακα 2). Δεν εφαρμόστηκε στις περιοχές που υπάγονταν σε ειδικά καθεστάτα πολεοδόμησης, δηλαδή τις περιοχές δεύτερης κατοικίας μέσα στις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (Π.Δ. 16/30-8-1985), τους οικισμούς μέχρι 2.000 κατοίκους (Π.Δ. 20/30.8.1985), τους οικισμούς προ του 1923 και τα εγκεκριμένα σχέδια με το ν.δ. της 17-7-1923 (Γιαννακούρου, 2019). Μάλιστα, για τις περιοχές αυτές δεν προβλεπόταν εξειδίκευση των χρήσεων γης κατά την πολεοδόμηση από τα παραπάνω πολεοδομικά καθεστάτα.

Ο κατάλογος των χρήσεων γης του ΠΔ της 23.2/6.3.1987 έχει αστικό προσανατολισμό (Χαϊνταρλής, 2010), αφού το κύριο πεδίο εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού ήταν ο αστικός χώρος, δηλαδή οι πολεοδομημένες περιοχές και αυτές που προορίζονται για πολεοδόμηση. Η συνθήκη αυτή άλλαξε με τη θέσπιση του Ν. 2508/97 που επέκτεινε το χωρικό πεδίο εφαρμογής του καθορισμού των χρήσεων γης σε όλη την έκταση του Δήμου. Μέχρι τη θέσπιση του ως άνω νόμου οι χρήσεις γης σε εκτός σχεδίου περιοχές καθορίζονται με τα προεδρικά διατάγματα για τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), αλλά και με τα προεδρικά διατάγματα χαρακτηρισμού των Προστατευόμενων Περιοχών του Ν. 1650/1986 και στη συνέχεια αυτών του Ν. 3937/2011. Οι χρήσεις γης σε αυτές τις περιοχές δεν υπακούουν σε ορισμένο ταξινομητικό σύστημα



ανάλογο με αυτό, που ισχύει για τις αστικές περιοχές, αλλά καθορίζονται εμπειρικά (Μαθιουδάκης 2008). Στις περιοχές που δεν υπάγονται σε ρυθμιστικό καθεστώς, ισχύει το καθεστώς ελεύθερης χρήσης γης (Μέλισσας 2008), δηλαδή είναι επιτρεπτή η ανάπτυξη όλων των χρήσεων σύμφωνα με τις διατάξεις της εκτός σχεδίου δόμησης. Η συμπερίληψη του εξωαστικού χώρου στη ρύθμιση των χρήσεων γης από τον Ν. 2508/97 δε συνοδεύτηκε από τροποποίηση του ταξινομικού συστήματος των χρήσεων γης. Οι μελέτες ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ που παρήχθησαν έλυσαν εμπειρικά το θέμα του καθορισμού των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο αντιστοιχώντας επιλεκτικά ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης από το ΠΔ της 23.2/6.3.1987 στις κατηγορίες περιοχών που αφορούσαν τον εξωαστικό χώρο, δηλαδή τις περιοχές προστασίας και τις περιοχές ελέγχου και περιορισμού της δόμησης.

Η ανάγκη επανακαθορισμού των χρήσεων γης τέθηκε με τον Ν. 4269/2014, ο οποίος με το Κεφάλαιο Β' 'Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης' όρισε δεκαοχτώ κατηγορίες χρήσεων γης, δηλαδή ζώνες περιοχών. Καθεμία από αυτές περιλαμβάνει μια συγκεκριμένη, ομάδα ειδικών χρήσεων, που κατά περίπτωση κάθε ειδική χρήση μπορεί να έχει πρόσθετους περιορισμούς.<sup>8</sup> Ο νέος κατάλογος χρήσεων γης τέθηκε σε ισχύ μόλις για δύο χρόνια, καθώς το 2016 επανήλθε σε ισχύ το Π.Δ. της 23.2/6.3.1987. Η εφαρμογή του ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, καθώς την περίοδο αυτή ο πολεοδομικός σχεδιασμός στη χώρα είχε παγώσει ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής κρίσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι στις κατηγορίες χρήσεων γης συμπεριελήφθησαν οι οριοθετημένοι οικισμοί, με μέγεθος μικρότερο από δύο χιλιάδες κατοίκους ή /και οι οικισμοί προϋφιστάμενοι του 1923 για τους οποίους καθορίστηκαν επιτρεπόμενες χρήσεις. Έγινε, δηλαδή, ενοποίηση ορισμένων από τα καθεστώτα ρύθμισης. Επιπλέον, καθορίστηκε ως ειδική κατηγορία του χώρου το κύριο δίκτυο οδικών πόλεων, δίνοντας τη δυνατότητα καθορισμού συγκεκριμένων χρήσεων στα οικοπέδα τα οποία έχουν πρόσωπο σε αυτό. Ωστόσο, όπως επισημαίνει ο Λαγόπουλος (2017:144), πρόκειται για «λογική άλματος στις χωρικές κλίμακες», κατά τη διαδικασία ρύθμισης των χρήσεων γης.

---

<sup>8</sup> Δεν υπήρχε συγκεκριμένος κατάλογος του συνόλου των ειδικών χρήσεων, κατ' αναλογία με τα προγενέστερα και επόμενα νομοθετήματα

**Πίνακας 2.** Κανονιστικά πλαίσια ρύθμισης των χρήσεων γης. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Κανονιστικό πλαίσιο χρήσεων γης	Γενικές Χρήσεις	Ειδικές Χρήσεις	Πεδίο εφαρμογής	Παρατηρήσεις
Ν.Δ. 17.7.1923	-	-	Οικισμοί προ του 1923 Σχέδια εγκεκριμένα με το ν.δ. 17.7.1923	Π.Δ. 2/13.3.1981 για την οριοθέτηση και τους όρους δόμησης – δε διευκρινίζει χρήσεις γης
Ν.947/1979	6	-		Εισήγαγε την έννοια των γενικών και ειδικών χρήσεων
Π.Δ. 81/1980	6	12 Ε.Χ & 28 Ειδικά Στοιχεία	Ν. 949/79	Δυνατότητα ανάμιξης Ειδικών Στοιχείων από διαφορετικές κατηγορίες Ειδικών Χρήσεων
Π.Δ. 16/30.8.1985	-	-	Περιοχές β' κατοικίας μέσα στις ΖΟΕ	Χωρίς αναφορά σε κανονιστικό πλαίσιο χρήσεων γης και χωρίς συμπερίληψη της δεύτερης κατοικίας στις γενικές κατηγορίες χρήσεων.
Π.Δ. 20/30.8.1985	-	-	Οικισμοί μέχρι 2.000 κατοίκους	Ορισμός ζωνών χρήσεων γης χωρίς αναφορά σε κανονιστικό πλαίσιο χρήσεων γης
Π.Δ. 23.2/6.3.1987	9	27	ΓΠΣ και Πολεοδομικές Μελέτες Ν. 1337/83, ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ Ν. 2508/97, Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές ν. 2545/1997	Δυνατότητα τροποποίησης των χρήσεων γης κατά την Πολεοδομική Μελέτη
Ν. 4269/2014 (Κεφ. Β)	18	Χωρίς απαρίθμηση του συνόλου των ειδικών χρήσεων	ΓΠΣ και ΠΜ στα οποία εφαρμόστηκαν οι μεταβατικές διατάξεις	
Π.Δ. 59/2018	14	47	ΠΜ και ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ Ν. 2508/97, ΕΠΣ/ΤΠΣ Ν. 4447/2016, 4759/2020	Ποικίλες μεταγενέστερες τροποποιήσεις για τη συμπερίληψη ειδικών χρήσεων (κοινωνική πρόνοια, data centres, γραμμικές υποδομές μεταφορών, Κέντρα Περιθαλψής Ειδών Άγριας Πανίδας κ.ά.)
Ν. 4685/2020, άρθρο 44	4	8	Προστατευόμενες Περιοχές του αρ. 21 του Ν. 1650/1986	-

Συνοψίζοντας τα ως άνω, το σύστημα των χρήσεων γης στην Ελλάδα μεταλλάσσεται σχεδόν παράλληλα με τις βασικές περιόδους του πολεοδομικού σχεδιασμού, το αντικείμενο, τις στοχεύσεις και τα χαρακτηριστικά του, διατηρώντας παράλληλα παλιότερες ταξινομήσεις που οδηγούν σε έναν δαιδαλώδη και περίπλοκο θεσμό.

#### 4.2 Σύνοψη αποτίμηση του Π.Δ. 59/2018

Την τελευταία δεκαετία η αναθεώρηση και οργάνωση των κατηγοριών χρήσεων κατέστη αναγκαία προκειμένου να συμπεριληφθούν νέες δραστηριότητες που διαμορφώθηκαν λόγω της εξέλιξης της επιχειρηματικότητας, της τεχνολογίας και γενικά των κοινωνικοοικονομικών μεταβολών (Μέλισσας, 2021). Οι μεταβολές αυτές δημιουργούσαν ασάφειες σχετικά με την αντιστοίχιση των νέων δραστηριοτήτων και των χρήσεων γης, που επηρέαζε αρνητικά την αδειοδότηση τους και απειλούσε την ασφάλεια δικαίου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση του Π.Δ. της 23.2/6.3.1987 από το Π.Δ. 59/2018. Το νέο Π.Δ. αυξάνει τις γενικές κατηγορίες χρήσεων από 9 σε 14 και τις ειδικές κατηγορίες χρήσεων από είκοσι επτά σε σαράντα επτά.

Το νέο Π.Δ. δεν αποκλίνει από πλευράς σύλληψης, δομής και τρόπου λειτουργίας από το προγενέστερο (Γιαννακούρου, 2019:205). Συμπεριλαμβάνει πολλές επιμέρους εξειδικεύσεις και υπο-κατηγορίες των ειδικών χρήσεων,<sup>9</sup> οδηγώντας σε υπερρύθμιση, η οποία εντείνεται με την συνεχή προσθήκη νέων ειδικών χρήσεων (βλ. Πίνακα 2). Αργότερα, μια σημαντική διαφοροποίηση αφορά στην εισαγωγή πρόσθετων γενικών κατηγοριών χρήσεων (με το άρθρο 44 του Ν. 4685/2020), εντός των Προστατευόμενων Περιοχών του άρθρου 19 του Ν. 1650/1986 (δηλαδή των Εθνικών Πάρκων και των Περιοχών Natura 2000) για τις οποίες εφαρμόζεται Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη του άρθρου 21 του ίδιου Νόμου. Στις Προστατευόμενες Περιοχές ορίζονται τέσσερις νέες γενικές κατηγορίες χρήσεων περιβαλλοντικού χαρακτήρα και περιεχομένου (ζώνη απόλυτης προστασίας της φύσης, ζώνη προστασίας της φύσης, ζώνη διαχείρισης οικοτόπων και ειδών, ζώνη βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων), οι οποίες όμως εξειδικεύονται σχεδόν αποκλειστικά από πολεοδομικού χαρακτήρα ειδικές χρήσεις (Μπαριτάκη, 2022:11).

Το νέο Π.Δ. έχει αρκετές αστοχίες και αδυναμίες που έχουν επισημανθεί (Μέλισσας και Σερράος, 2017). Ορισμένες από αυτές αποτελούν επανάληψη των αστοχιών του προγενέστερου Π.Δ., όπως ασαφή ορολογία των χρήσεων, υπερανάλυση των μοναδιαίων τύπων χρήσεων, αλληλοεπικαλύψεις, συγκεχυμένες και ανολοκλήρωτες κατηγοριοποιήσεις (Pissourios *et al.*, 2019:3,4). Ειδικά η τελευταία κωδικοποίηση των χρήσεων γης (Π.Δ. 59/2018) εμφανίζει σημαντική ανομοιογένεια στο βαθμό εξειδίκευσης των ειδικών κατηγοριών χρήσεων -μεγαλύτερη από αυτή που εμφάνιζε το προηγούμενο Π.Δ. (Πισσούριος, 2010:324), καθώς άλλες χρήσεις υπεραναλύονται σε μεμονωμένους τύπους και άλλες αναφέρονται με τη γενική ονομασία τους αντιστοιχώντας σε ευρύτερες χρηστικές ομάδες.

Από τις νέες αστοχίες, οι πιο σημαντικές αφορούν τη συμπερίληψη έργων προστασίας περιβάλλοντος (ειδική χρήση με κωδικό αρ. 50,51,53), ειδικών κατασκευών (αρ. 48, 49, 54, 55), έργων υποδομής και εγκαταστάσεων κοινής ωφέλειας (αρ. 26.12, 33), ειδικών δραστηριοτήτων (αρ. 52). Τα περισσότερα από τα παραπάνω έργα και εγκαταστάσεις δεν εκφράζουν τη χωρική λειτουργία μιας περιοχής και δεν είναι ορθό ο προγραμματισμός τους να αντιμετωπίζεται ως χρήση με την κανονιστική έννοια του όρου. Για παράδειγμα, τα έργα προστασίας περιβάλλοντος θα έπρεπε να επιτρέπονται σε όλες τις γενικές κατηγορίες χρήσεων, καθώς αφορούν έργα που είναι αναγκαία για το κοινωνικό σύνολο και την περιβαλλοντική προστασία ή δεν αποκλείεται η απαίτησή τους για την ίδρυση και λειτουργία παραγωγικών δραστηριοτήτων (π.χ. τουριστικών ή βιομηχανικών). Το ίδιο ισχύει και για τις οδικές μεταφορές, η συμπερίληψη των οποίων σε όλες τις γενικές κατηγορίες χρήσεων συνεπάγεται αυτομάτως ότι επιτρέπονται παντού, επομένως είναι περιττή η αναφορά τους (Αραβαντινός 2017:16). Αντίθετα, οι Εγκαταστάσεις ΑΠΕ επιτρέπονται σε ορισμένες γενικές κατηγορίες χρήσεων, ενώ θα έπρεπε να δίνεται η δυνατότητα συμπερίληψης σε όλες καθώς η αδειοδότησή τους καθορίζεται από παράλληλες νομοθεσίες (Μέλισσας 2021:39).

<sup>9</sup> Για παράδειγμα υπάρχει υπερ-εξειδίκευση στις κατηγορίες 8.Περίθαλψη, 10. Εμπόριο και παροχή προσωπικών υπηρεσιών, 20. Αποθήκες, 21. Εγκαταστάσεις Εφοδιαστικής (Ν. 4302/2014), ενώ υπάρχει δυσκολία διαχωρισμού ορισμένων χρήσεων, όπως Αποθήκες -Εγκαταστάσεις Εφοδιαστικής.

Μια άλλη αποστοχή του νέου Π.Δ. αφορά την ένταξη της ειδικής χρήσης (31): Χώρος επεξεργασίας, αποθήκευσης και διάθεσης στερεών αποβλήτων/Χώρος επεξεργασίας, διάθεσης στερεών τοξικών αποβλήτων σε γενικές κατηγορίες χρήσεων, όπως οι Εγκαταστάσεις Αστικών Υποδομών Κοινής Ωφέλειας, οι Ειδικές χρήσεις και η Ζώνη Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων, ο προορισμός των οποίων δεν είναι πάντα συμβατός με τη δραστηριότητα αυτή. Ουσιαστικά η ειδική χρήση (31) αντιστοιχεί στα Συστήματα Περιβαλλοντικών Υποδομών, τα οποία είτε εντάσσονται παραγωγικά και αδειοδοτικά σε άλλη δραστηριότητα, είτε συνιστούν αυτοτελή επιχειρηματική δραστηριότητα (όπως η διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων, π.χ. ιατρικών, μολυσματικών). Ωστόσο, κατά τη φιλοσοφία του νομοθέτη, αυτή η ειδική χρήση έχει ταυτιστεί με κοινωφελείς δραστηριότητες και γι' αυτό και η αδειοδότησή της επιτρέπεται ως επί το πλείστο εντός κοινωφελών χώρων. Η απουσία της από όλες τις γενικές κατηγορίες χρήσεων των παραγωγικών δραστηριοτήτων εμποδίζει την αδειοδότηση των δραστηριοτήτων αυτών (Διαμαντίδης, 2022).

Το Π.Δ. 59/2018 τροποποιήθηκε με νομοθετικές παρεμβάσεις με την εισαγωγή πρόσθετων ειδικών χρήσεων. Πιο χαρακτηριστική είναι η συμπερίληψη των Κέντρων Δεδομένων και τεχνολογικής υποστήριξης επιχειρήσεων (Data Centres), ως ανταπόκριση της πολιτείας στο διεθνές επενδυτικό ενδιαφέρον.<sup>10</sup> (Ηγουμενίδης και Καλαμαρά, 2022). Η πρακτική αυτή αντικατοπτρίζει την περιπτωσιολογική αντιμετώπιση των νέων αναγκών. Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης της ενσωμάτωσης νέων χρήσεων που έχουν προκύψει από τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και μεγαλύτερης ευελιξίας των πολεοδομικών σχεδίων, ο Ν. 4759/2020 (αρ.44, παρ.1) δίνει τη δυνατότητα συμπερίληψης μιας ειδικής κατηγορίας χρήσης<sup>9</sup> στη γενική κατηγορία χρήσεων, καθώς και την προσθήκη νέων χρήσεων που δεν είχαν προβλεφθεί στην Εθνική Ονοματολογία Χρήσεων στα ΤΠΣ και ΕΠΣ, κατόπιν γνώμης του αρμοδίου συμβουλίου (ΚΕΣΥΠΟΘΑ). Ειδικά στα ΕΠΣ επιτρέπεται η ανάμιξη περισσότερων γενικών κατηγοριών χρήσεων στην ίδια ζώνη (Ν. 4759/2020, αρ.11, παρ.13). Οι ρυθμίσεις αυτές, αν και αποτελούν ένα βήμα, για την αποφυγή τον μετριασμό της ακαμψίας που επέρχεται από την περιοριστική απαρίθμηση των ειδικών χρήσεων, εξακολουθούν να προσανατολίζονται στην συμπτωματική διαχείριση των αναγκών, που δεν παύει να αναπαράγει γραφειοκρατικές διαδικασίες, διοικητικές αγκυλώσεις και καθυστερήσεις στην έγκριση των πολεοδομικών ρυθμίσεων.

Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι η προσέγγιση αυτή ενδεχομένως βάσει σε δοκιμασία τον νομολογιακό κανόνα της τυποποίησης των χρήσεων γης που έχει διαποτίσει το 'πνεύμα' σχεδιασμού στα πολεοδομικά σχέδια (Χαϊνταρλής, 2010, Γιαννακούρου 2019). Ο κανόνας της τυποποίησης των χρήσεων γης αφορά στην αποτροπή της ανάμιξης ή νόθευσης των ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών που περιλαμβάνονται σε κάθε γενική κατηγορία χρήσης γης. Στόχος της τυποποίησης που συνδέεται με την περιοριστική απαρίθμηση των ειδικών χρήσεων σε κάθε γενική κατηγορία είναι η αδιάλειπτη διατήρηση της συνοχής της γενικής πολεοδομικής λειτουργίας. Αυτή κινδυνεύει ανάλογα με το αν προστίθενται ή αφαιρούνται ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες από τη γενική πολεοδομική λειτουργία α) είτε ως διεύρυνση, επέκταση που οδηγεί στην ανάμιξη ανομοιογενών χρήσεων, β) είτε ως υπέρμετρος περιορισμός ή συρρίκνωση (Μέλισσας 2021:154-159).

<sup>10</sup> Βλ. σχετικά και: Capital.gr (16.10.2022).

<sup>11</sup> Στη σχετική διάταξη αναφέρεται ο όρος «ειδική κατηγορία χρήσεων γης» και «γενική κατηγορία χρήσεων γης» ενώ στο Π.Δ. 59/2018 η ορολογία είναι διαφορετική, καθώς προτιμάται ο όρος: ειδικές κατηγορίες χρήσεων και γενικές κατηγορίες χρήσεων. Κατά τη γνώμη της συγγραφέως, η διαφορά αυτή καταδεικνύει ότι στο χωρικό σχεδιασμό της χώρας δεν έχει πλήρως αποσαφηνιστεί ακόμη η διάκριση των όρων χρήση και χρήση γης (βλ. σχετικά και υποσημείωση αρ. 5).

#### 4.3 Ειδικά καθεστώτα πολεοδομικού σχεδιασμού και ρύθμισης των χρήσεων γης μετά τη δημοσιονομική κρίση

Με την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης και πριν τη θεσμοθέτηση του Π.Δ.59/2018 εισήχθησαν στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού νέα διακριτά εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού με σκοπό την αποδοτικότερη αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και τη διαμόρφωση ενός περισσότερο φιλικού αναπτυξιακού περιβάλλοντος για τις στρατηγικές και μεγάλες ιδιωτικές επενδύσεις. Αυτά παράγουν εξειδικευμένα 'επί παραγγελία' πολεοδομικά σχέδια, με εφαρμογή σε συγκεκριμένους τύπους ακινήτων (Πίνακας 3). Κάθε τύπος πολεοδομικού σχεδίου συνοδεύεται από το δικό του κώδικα χρήσεων γης στο πλαίσιο του γενικότερου καθορισμού ειδικού κανονιστικού πλαισίου για την ανάπτυξη των ακινήτων (Gemenetzi, 2023, Γεμεντζή, 2023).

**Πίνακας 3.** Κώδικας χρήσεων γης ανά ειδικούς τύπους πολεοδομικών σχεδίων Πηγή: ίδια επεξεργασία.

Νόμος -Εργαλείο	Ακίνητα εφαρμογής	Γενικές Χρήσεις Γης
N. 3986/2011 Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ)	Ιδιωτική περιουσία ελληνικού δημοσίου, εκκλησιαστικά ακίνητα	Βάσει του αρ. 11, παρ. Β, Κεφάλαιο Β': Τουρισμός Αναψυχή Επιχειρηματικά Πάρκα Θεματικά πάρκα - Εμπορικά κέντρα – Αναψυχή Μεταφορικές, τεχνικές, κοινωνικές & περιβαλλοντικές υποδομές και λειτουργίες Παραθεριστικό- τουριστικό χωριό Δημόσια ακίνητα μικτών χρήσεων
N. 4062/2012 Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ)	Πρώην Αεροδρόμιο Ελληνικού και Μητροπολιτικός Πόλος Αγίου Κοσμά	Στις προς πολεοδόμηση περιοχές επιτρέπονται οι χρήσεις αμιγούς κατοικίας, γενικής κατοικίας και πολεοδομικού κέντρου (άρ. 2, 3 και 4 του από Π.Δ. της 23.2/6.3.1987) Στις ζώνες ανάπτυξης επιτρέπονται οι χρήσεις της παραγράφου Β' του άρθρου 11 του Ν. 3986/2011, οι χρήσεις σταθμών μεταφόρτωσης, ανακύκλωσης και επεξεργασίας απορριμμάτων, κοιμητηρίων και οι χρήσεις εκπαίδευσης και έρευνας.
N. 3894/2010, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4146/2013 Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ)	Ακίνητα χωροθέτησης των Στρατηγικών Επενδύσεων	Όπως στα ΕΣΧΑΔΑ (βάσει του αρ 11., Ν. 3986/2011)
N. 3891/2010, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4254/2014 Ειδικές Πολεοδομικές Μελέτες	Ακίνητα ιδιοκτησίας της ΓΑΙΑΟΣΕ (Σιδηροδρομικά ακίνητα)	Χρήσεις σιδηροδρομικών μεταφορών και εγκαταστάσεων παροχής σιδηροδρομικών λειτουργιών, χρήσεις πολεοδομικού κέντρου-κεντρικής λειτουργίας πόλης, χρήσεις γενικής κατοικίας, χρήσεις εμπορευματικού κέντρου και παραγωγικών δραστηριοτήτων χαμηλής και μέσης όχλησης, χρήσεις γραφείων, τραπεζών και αποθηκών, εγκαταστάσεις αστικών υποδομών κ.ά., οι οποίες ταξινομούνται σε ομάδες ανάλογα με τον τύπο του σιδηροδρομικού ακινήτου
N. 4759/2020, αρ. 11 Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια	-	Καθορισμός χρήσεων γης βάσει Π.Δ. 59/2018

Πρόκειται για πρακτική όμοια με αυτή που ακολουθείται στο καθολικό πολεοδομικό σχέδιο, καθώς η κωδικοποίηση των χρήσεων χαρακτηρίζεται από εμπειρισμό. Δεν ακολουθεί συγκεκριμένα κριτήρια, αλλά διαμορφώνεται συμπτωματικά ανάλογα με τις διαφαινόμενες προτάσεις χωροθέτησης νέων έργων. Είναι χαρακτηριστικό ότι νέες ειδικές χρήσεις συμπληρώνονται κατά περίπτωση ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των επενδυτικών σχεδίων. Η πρόσβαση στο νομοθέτη αποτελεί ασφαλή οδό για την κατοχύρωση της εξειδικευμένης πολεοδομικής λειτουργίας στο κανονιστικό και άκαμπτο σύστημα σχεδιασμού. Παράδειγμα αποτελεί η ειδική χρήση για εγκαταστάσεις κινηματογραφικών παραγωγών που προστέθηκε (στο αρ.11 Ν. 3986/11 με το Ν. 4608/19) κατόπιν του ενδιαφέροντος του επενδυτή για ένταξη του έργου στις Στρατηγικές Επενδύσεις (Δελεβέγκος, 2022).

Η ομογενοποίηση των 'επί παραγγελία' πολεοδομικών σχεδίων έγινε υπό το ενιαίο εργαλείο-ομπρέλα του ΕΠΣ (Ν. 4447/2016). Είναι το μόνο ειδικού τύπου πολεοδομικό σχέδιο που συμμορφώνεται πλήρως με το Π.Δ. 59/2018. Ωστόσο, η μετεξέλιξη του χαρακτηρίζεται από θεσμικές ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην

αύξηση της ευελιξίας όσον αφορά τη ρύθμιση των χρήσεων γης (Γεμενετζή, 2023). Η πρώτη ρύθμιση αφορά τη δυνατότητα καθορισμού περισσότερων από μια γενικές χρήσεις στην ίδια ζώνη που συνεπάγεται ανάμιξη των γενικών και ειδικών χρήσεων, μεγαλύτερη από αυτή που δίνεται στον καθολικό πολεοδομικό σχεδιασμό, ενάντια στον μέχρι σήμερα κανόνα της τυποποίησης των χρήσεων γης. Η δεύτερη ρύθμιση περιλαμβάνει τη δυνατότητα να προσδιορίζονται υποδομές / μέτρα / όροι που είναι αναγκαίοι για την οργανική ενσωμάτωση της περιοχής επέμβασης του ΕΠΣ στην ευρύτερη περιοχή. Αν και σήμερα οι ρυθμίσεις αυτές δεν έχουν εφαρμοστεί, αποτελούν ένα σημαντικό βήμα, έστω μέσω του σχεδιασμού ειδικού σκοπού (Gemenetzi, 2022) για την προσαρμοστικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, ανοίγοντας το δρόμο και για τα υπόλοιπα πολεοδομικά σχέδια.

#### **4.4. Εκκρεμείς διαδικασίες για τη βελτιστοποίηση του θεσμού των χρήσεων γης**

Η βελτιστοποίηση του συστήματος των χρήσεων γης στην Ελλάδα συνιστά βασική προϋπόθεση για την εκτέλεση των τριών βασικών λειτουργιών του πολεοδομικού σχεδιασμού: τη διαμόρφωση σχεδίων, την προώθηση της αστικής ανάπτυξης και τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης (Healey & Williams, 1994 στο: Ανδρικοπούλου κ.ά, 2014: 257). Σήμερα, παρά την εκπόνηση του Προγράμματος Πολεοδομικών Μεταρρυθμίσεων «Κωνσταντίνος Δοξιάδης», το οποίο στοχεύει στην ταχεία ολοκλήρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού για πάνω από το 70% της χώρας βρίσκονται σε εκκρεμότητα καίρια ζητήματα που αφορούν το σύστημα των χρήσεων γης και τη σχέση του με τη διαδικασίες σχεδιασμού και ρύθμισης της αστικής ανάπτυξης.

Ο καθορισμός της Εθνικής Ονοματολογίας των Χρήσεων Γης (άρ. 45, παρ.1, Ν. 4759/2020) αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για τη βελτιστοποίηση του θεσμού των χρήσεων γης. Στοχεύει στη δημιουργία ενός ενιαίου καταλόγου χρήσεων γης, που θα καθορίζει κοινή ονοματολογία, κατηγοριοποίηση και περιεχόμενο των χρήσεων για όλων των ειδών τα πολεοδομικά σχέδια πρώτου και δεύτερου επιπέδου. Η διαδικασία αυτή θα διευκολύνει την αδειοδότηση των δραστηριοτήτων και θα άρει τις διαφορετικές ερμηνείες. Ωστόσο, δεν έχουν προγραμματιστεί ενέργειες για τη δράση αυτή.

Ακόμη, σημαντική είναι η αντιστοίχιση των χρήσεων γης με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριοτήτων (ΚΑΔ)<sup>12</sup>, όπως αυτοί αναφέρονται στην Εθνική Ονοματολογία Οικονομικών Δραστηριοτήτων (άρθρο 45, παρ. 2, Ν. 4759/2020). Το εγχείρημα προωθείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Με την αντιστοίχιση διευκολύνεται ο έλεγχος συμβατότητας της ίδρυσης και αδειοδότησης των εκάστοτε οικονομικών δραστηριοτήτων με τις θεσμοθετημένες χρήσεις γης, ο οποίος απαιτείται από το συμμορφωτικό μοντέλο σχεδιασμού (βλ. Σχήμα 1) και διατυπώνονται με σαφήνεια τα δικαιώματα ανάπτυξης ανά συγκεκριμένες κατηγορίες χρήσεων γης. Παύονται οι υποκειμενικές και κατά περίπτωση ερμηνείες των υπηρεσιών δόμησης για τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων και διασφαλίζεται η διαφάνεια των πράξεων της διοίκησης και η ασφάλεια δικαίου στον πολίτη. Η αντιστοίχιση είναι χρήσιμη και για τον ψηφιακό χωρικό σχεδιασμό (Γαβανάς κ.ά, 2022) καθώς μπορεί να προσφέρει τη δυνατότητα γεωχωρικής απεικόνισης των επιτρεπόμενων ΚΑΔ στις περιοχές που έχουν σχέδια καθορισμού χρήσεων γης, αλλά και την αυτοματοποίηση των όρων δόμησης ανά ΚΑΔ και ανά πολεοδομικό σχέδιο. Το εγχείρημα αυτό έχει ξεκινήσει αλλά η ολοκλήρωσή του εκκρεμεί (Λαγουδάκη και Μέλισσας, 2022).

Μια τρίτη εκκρεμότητα αφορά τη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου χωροθέτησης δραστηριοτήτων και τον σχεδιασμό των χρήσεων γης στις περιβάλλουσες ζώνες επιπτώσεων της Ευρωπαϊκής Οδηγίας Seveso σε περίπτωση Βιομηχανικών Ατυχημάτων Μεγάλης Έκτασης. Το ΥΠΕΝ έχει ήδη λάβει σχετική πρωτοβουλία (ΥΠΕΝ, 23/12/2022).

<sup>12</sup> Κάθε οικονομική δραστηριότητα κατατάσσεται φορολογικά και περιγράφεται με βάση έναν τετραψήφιο «Κωδικό Αριθμού Δραστηριότητας» (ΚΑΔ), ο οποίος κατά περίπτωση εξειδικεύεται σε πενταψήφιους, εξαψήφιους ή οκταψήφιους ΚΑΔ, και βασίζεται στη Στατιστική Ταξινόμηση των Οικονομικών Δραστηριοτήτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (γνωστή ως NACE). Σημειώνεται πως ο συνολικός αριθμός των ΚΑΔ είναι 10521, ενώ οι τετραψήφιοι ΚΑΔ ανέρχονται σε 618.



Τέλος, το τέταρτο εγχείρημα αφορά την ‘συναρμογή’ των μελετών Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ) και των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών. Δεν είναι σαφές αν ο καθορισμός των χρήσεων γης στις Προστατευόμενες Περιοχές μέσω ΕΠΜ θα μπορεί να τροποποιηθεί από τα ΤΠΣ για τις ανάγκες του πολεοδομικού σχεδιασμού ή/και αντίστροφα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της αμήχανης σχέσης αποτελεί το γεγονός ότι δεν είναι σαφές σε ποιου σχεδίου ρυθμίσεις υπάγονται οι οικισμοί που εμπίπτουν εντός των περιοχών Natura και πώς θα διασφαλίζεται η δυνατότητα επέκτασής τους (Λαϊνάς και Γεμενετζή, προς δημοσίευση).

Οι παραπάνω διαδικασίες αποτελούν σημαντικά βήματα για την επίλυση χρόνιων ζητημάτων που αφορούν το σύστημα των χρήσεων γης και τη συνέργειά τους με τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Αν και έχουν γίνει ενέργειες διαφορετικού βαθμού ωρίμανσης για τη κάθε διαδικασία, η θεσμοθέτησή τους και η ολοκληρωμένη εφαρμογή τους φαίνεται πως θα καθυστερήσει. Ωστόσο, βασική έλλειψη συνιστά η απουσία παντελούς αναφοράς στην κωδικοποίηση των χρήσεων γης, και μάλιστα των γενικών πολεοδομικών λειτουργιών (γενικών κατηγοριών χρήσεων), με σαφή μεθοδολογία και γενικούς κανόνες που θα άρει την περιπλοκότητα, τον εμπειρισμό και την υποκειμενικότητα.

## 5. Συμπεράσματα και σκέψεις για το σύστημα των χρήσεων γης στην Ελλάδα

Τα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας συζητώνται από την οπτική της κριτικής αποτίμησης της διαχρονικής εξέλιξης του συστήματος χρήσεων γης στην Ελλάδα και της σημασίας που αυτό έχει για τη βελτιστοποίηση των λειτουργιών του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Πρώτον, βασική διαπίστωση της εργασίας είναι η ασάφεια της ορολογίας περί χρήσεων που χρησιμοποιείται στο θεσμικό πλαίσιο και κατ’ επέκταση στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Οι συνηθέστεροι όροι είναι: χρήση, χρήση γης, γενική κατηγορία χρήσης ή γενική κατηγορία χρήσης γης, ειδική χρήση, ειδική κατηγορία χρήσης ή γενική κατηγορία χρήσης γης. Η έλλειψη σαφούς ορολογίας συνδέεται πρωτίστως με την έλλειψη μεθοδολογίας συστηματοποίησης των χρήσεων και κατ’ επέκταση απόδοσης συγκεκριμένου εννοιολογικού περιεχομένου στους διάφορους ‘τύπους’ χρήσεων. Ουσιαστικά οι τύποι των χρήσεων είναι τρεις: α) η πολεοδομική χρήση που αντιστοιχεί στις χρήσεις κτιρίων και εγκαταστάσεων και περιγράφεται νομικά ως ειδική κατηγορία χρήσης, β) η χρήση γης που μεταφράζεται στην προβολή στο έδαφος της κυρίαρχης πολεοδομικής χρήσης και γ) η ζώνη χρήσεων γης, που περιλαμβάνει ένα σύνολο πολεοδομικών χρήσεων και περιγράφεται νομικά ως γενική κατηγορία χρήσης.

Δεύτερον, κύρια χαρακτηριστικά της διαχρονικής εξέλιξης του συστήματος των χρήσεων γης που χρησιμοποιείται στον καθολικό πολεοδομικό σχεδιασμό είναι: α) η εμπειρική και κατ’ επέκταση υποκειμενική απαρίθμηση των χρήσεων, β) ο συνεχής εμπλουτισμός των γενικών, αλλά και των ειδικών, κατηγοριών χρήσεων με νέες και γ) το γεγονός ότι η κωδικοποίηση των χρήσεων βασίζεται στη συγγένεια του εκάστου νεότερου νομοθετήματος με το προγενέστερο. Έτσι, οι τυπολογίες των κατηγοριών χρήσεων που εμφανίζονται είναι μεν συγγενικές με τις προηγούμενες, αλλά πλουσιότερες ως προς το περιεχόμενο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ο αριθμός των γενικών και των ειδικών κατηγοριών χρήσεων να αυξάνει συνεχώς, όπως χαρακτηριστικά διαπιστώνεται στο Π.Δ.59/2018. Οι κατηγορίες χρήσεων αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση ανάλογα με τις εκπεφρασμένες ανάγκες. Αυτό οδηγεί στη μη συστηματική ταξινόμησή τους, χωρίς στοιχειώδη και διευκρινισμένα κριτήρια.

Τρίτον, αυτή η πρακτική της εμπειρικής υπερρύθμισης των χρήσεων έχει επεκταθεί και στα ειδικά καθεστώτα πολεοδόμησης. Ενώ τα πρώτα από αυτά -για τους οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων και τις περιοχές δεύτερης κατοικίας- δεν εξειδικεύουν τις χρήσεις αλλά αναφέρονται στη δημιουργία ζωνών χρήσεων, τα πιο πρόσφατα που εισήχθησαν μετά τη δημοσιονομική κρίση διαμορφώνουν εξειδικευμένους και διαφοροποιημένους μεταξύ τους καταλόγους χρήσεων. Αυτοί περιστασιακά εμπλουτίζονται ανάλογα με τις επενδυτικές προθέσεις, αναπαράγοντας τον τρόπο σκέψης που διέπει το σύστημα των χρήσεων γης στον καθολικό πολεοδομικό σχεδιασμό. Συνολικά, το θεσμικό πλαίσιο που προσδιορίζει και ταξινομεί τις χρήσεις είναι δαιδαλώδες, μεταβάλλεται ανάλογα με τις ανάγκες των πολεοδομικών σχεδίων και οδηγεί στη

συνύπαρξη διαφορετικών καθεστώτων ρύθμισης των χρήσεων με αποτέλεσμα να επιβαρύνει τις λειτουργίες του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Τέταρτον, η βαθμιαία μετάβαση από μια πιο αφαιρετική και άρα περισσότερο ευέλικτη ταξινόμηση σε μια περισσότερο αναλυτική και επομένως πιο κανονιστική ταξινόμηση, εντείνει το βαθμό ακαμψίας στο σχεδιασμό. Η υπερβολική εξειδίκευση των χρήσεων ενέχει τον κίνδυνο ορισμένες δραστηριότητες να έχουν διαφύγει της κατηγοριοποίησης. Αυτό δημιουργεί ασάφειες και αγκυλώσεις στη διαδικασία αδειοδότησης και στον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης, συντηρεί την ανασφάλεια δικαίου και οδηγεί την πολιτεία στην υπερνομοθέτηση. Κατά την πάγια πρακτική, μοναδικός τρόπος επίλυσης είναι οι αποσπασματικές και συμπτωματικές τροποποιήσεις του καταλόγου των χρήσεων που καθορίζονται από τις 'ξεχασμένες' δραστηριότητες, αναπαράγοντας μελλοντικά την πολυνομία και πιθανώς την κακονομία. Είναι χαρακτηριστικό ότι πρόσφατα, έχει επιχειρηθεί με νομοθετική παρέμβαση (Ν. 4759/2020, αρ.11, παρ.1ε) η αύξηση της ευελιξίας στον σχεδιασμό με την επιτρεπτή ανάμιξη των γενικών κατηγοριών χρήσεων στην ίδια ζώνη στα ΕΠΣ. Εντούτοις η ρύθμιση αυτή δεν αποτελεί μια οριζόντια λύση αλλά εφαρμόζεται μόνο στα ΕΠΣ. Έτσι εντείνει την περιπτώσιολογία του πολεοδομικού σχεδιασμού και αντιμετωπίζει με άνισο τρόπο τη ρύθμιση των χρήσεων γης ανάλογα με τον τύπο του πολεοδομικού σχεδίου.

Συνοψίζοντας, κύριο πρόβλημα αποτελεί η απarıθμηση και η υπερρύθμιση των χρήσεων, που βασίζεται στην εμπειρική και υποκειμενική θεώρηση και όχι στην θεωρητική και επιστημονικά αντικειμενική ταξινόμηση τους. Αυτή η μέθοδος έχει μεν πρακτική χρησιμότητα κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού, αλλά δε συνιστά μια ολοκληρωμένη προσέγγιση ούτε αναλυτικής καταγραφής ούτε προγραμματισμού των βασικών λειτουργικών δομών του χώρου και πρότασης οργάνωσης των χρήσεων γης στα απαιτούμενα διαφορετικά χωρικά επίπεδα (μη-αστικό και αστικό χώρο). Επιπλέον, η σημερινή κατηγοριοποίηση των χρήσεων επεμβαίνει στο ρόλο του χωροτάκτη-πολεοδόμου καθώς στεγανοποιεί το πεδίο παρέμβασης χωρίς να υπάρχει η δυνατότητα να ρυθμιστούν τυχόν ιδιαίτερες ανάγκες που υπάρχουν ανάλογα με τα εγγενή στοιχεία του τόπου και της εποχής.

Εν ολίγοις, είναι σαφές πως μέχρι σήμερα δεν έχει κατανοηθεί η σημασία που θα πρέπει να αποδοθεί στην ταξινόμηση των χρήσεων και στη σύνδεσή της με τη θεωρία των χρήσεων, όπως πρώτος την έθεσε ο Α.-Φ. Λαγόπουλος (Λαγόπουλος, 1973) και την επεξεργάστηκε ο Ι. Πισσούριος (Πισσούριος, 2010).

Η ανάληψη θέσεων ευθύνης στο ΥΠΕΝ από τον Δημήτρη Οικονόμου ως Υφυπουργό και τον Ευθύμιο Μπακογιάννη ως Γενικό Γραμματέα είχε ως αποτέλεσμα να αναδειχθούν σημαντικά προβλήματα που αφορούν τις χρήσεις γης για τα οποία έχουν ξεκινήσει ανάλογα εγχειρήματα επίλυσή τους, όπως ο καθορισμός των χρήσεων γης στις Προστατευόμενες Περιοχές, στις Ζώνες Προστασίας SEVESO, η αντιστοίχιση των οικονομικών δραστηριοτήτων και των χρήσεων. Η διαπίστωση της ανάγκης καθορισμού κοινού κώδικα για την ονοματολογία και το περιεχόμενο των χρήσεων αποτελεί τη σημαντικότερη παρέμβαση. Ωστόσο, για να είναι ουσιαστική δεν αρκεί απλώς η ενιαία ταξινόμηση και ορολογία των χρήσεων για όλους τους τύπους των πολεοδομικών σχεδίων.

Ιδιαίτερης σημασίας κρίνεται η συνειδητοποίηση της οργάνωσης του συστήματος των χρήσεων γης με επιστημολογικά κριτήρια και σαφή μεθοδολογία, συμβάλλοντας στην καλύτερη οργάνωση και τον σχεδιασμό των χρήσεων γης. Αποδεχόμενοι ότι το πρώτο βήμα για την ταξινόμηση των μοναδιαίων τύπων πολεοδομικών χρήσεων σε κατηγορίες πολεοδομικών χρήσεων (ή με νομικούς όρους ειδικές κατηγορίες χρήσεων) έχει ήδη γίνει (Λαγόπουλος, 1973, Μέλισσας 2007, Πισσούριος 2010), η έμφαση πρέπει να δοθεί στην ταξινόμηση των ειδικών κατηγοριών χρήσεων σε ευρύτερες ομάδες που αντιπροσωπεύουν τις ζώνες χρήσεων γης. Η επιστημολογική προσέγγιση και ταξινόμηση των χρήσεων πρέπει να γίνει με απλούς και γενικούς κανόνες, στη βάση ενός περισσότερο αφαιρετικού κώδικα, κυρίως με τρόπο που να συνδέσει την πολεοδομία με τη θεωρία και να ενσωματώνει ταυτόχρονα το εμπειρικό αντικείμενο. Οι μελετητές ρύθμισης του χώρου θα πρέπει να έχουν διασφαλισμένα κάποια όρια ελευθερίας στον καθορισμό των χρήσεων γης και της έντασης της δραστηριότητας που να σχετίζεται με τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής και εποχής, τα δεδομένα και τις ανάγκες. Η αποφυγή ατελούς στεγανοποίησης των χρήσεων και η σύνδεσή τους με ποιοτικά κριτήρια ταξινόμησης δίνει τη δυνατότητα συμπερίληψης όλων των εν δυνάμει νέων χρήσεων. Αυτή παρέχει στον πολεοδομικό σχεδιασμό επαρκή ευελιξία για τη δημιουργία ενός πλέγματος κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών λειτουργιών που σχετίζονται μεταξύ τους, προσφέροντας ταυτόχρονα



ασφάλεια δικαίου και προσαρμοστικότητα του σχεδιασμού. Η διεθνής εμπειρία για την ταξινόμηση και τη ρύθμιση των χρήσεων γης ενδεχομένως να προσφέρει χρήσιμες εισροές, αν και το πρόβλημα της σύνδεσης της θεωρίας των χρήσεων με την πολεοδομική πρακτική φαίνεται πως υπερβαίνει την ελληνική πραγματικότητα και αποτελεί αδυναμία πολλών ευρωπαϊκών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού.

### Ευχαριστίες

Η συγγραφέας ευχαριστεί θερμά τους δύο ανώνυμους κριτές για τα εποικοδομητικά σχόλιά τους που συνέβαλαν στη βελτίωση του παρόντος. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται και στον Αναπληρωτή Καθηγητή του Πανεπιστημίου Νεάπολις Πάφου κ. Ιωάννη Πισσούριο για τις εποικοδομητικές συζητήσεις και τη συμβολή του στην αποσαφήνιση κρίσιμων όρων.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Ανδρικοπούλου, Ε., Γιαννακού, Α., Καυκαλάς, Γ., Πιτσιάβα-Λατινοπούλου, Μ. (2014) *Πόλη και Πολεοδομικές Πρακτικές για τη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη*. 2<sup>η</sup> Αναθεωρημένη Έκδοση. Αθήνα: Κριτική.
- Αραβαντινός, Α. (2017) «Αλληλεπιδράσεις μεταξύ του (σχεδίου) Π.Δ. για τις χρήσεις γης και του νόμου 4447/2016». Στο: Μέλισσας, Δ. και Σερράος, Κ. (επιμ.) *Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκουλα, σ.19-26.
- Γαβανάς, Ν., Γιαννακού, Α., Πανώρη, Αν., Σδουκόπουλος, Α. (επιμ.) (2022) *Χωρικός σχεδιασμός στην ψηφιακή εποχή*. Αθήνα: Κριτική.
- Γεμεντζή, Γ. (2023) «Το Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο: Από το χθες στο σήμερα». Εισήγηση που παρουσιάστηκε στην Εκδήλωση Πολεοδομικός Σχεδιασμός και Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος, 29.3.2023 Προσβάσιμο από: [https://diavlos.grnet.gr/room/8810?eventid=14118&vod=12017\\_session#link](https://diavlos.grnet.gr/room/8810?eventid=14118&vod=12017_session#link) [ανάκτηση 3.4.2023].
- Γιαννακούρου, Γ. (2019) *Δίκαιο Πολεοδομίας και Χωροταξίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γιαννακούρου, Γ. (2020) Ζητήματα κοινωνικής αποδοχής και κοινωνικής νομιμοποίησης του πολεοδομικού σχεδιασμού Α Επιπέδου-, <https://www.youtube.com/watch?v=y6aX4630woI>
- Capital.gr (16.10.2022) «Data centers: Γιατί η Ελλάδα βρίσκεται στο επίκεντρο του διεθνούς ενδιαφέροντος» Προσβάσιμο από: <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3674882/data-centers-giati-i-ellada-brisketai-sto-epikentro-tou-diethnous-endiaferontos/> [ανάκτηση 17.4.2023].
- Διαμαντίδης, Γ. (2022) «Χωροθέτηση Συστημάτων Περιβαλλοντικών Υποδομών σε οργανωμένες δομές και ασυμβατότητα με καθορισμένες χρήσεις γης». Στο: Γεμεντζή, Γ., Νιαβής Σ. και Α. Τασοπούλου (επιμ.) *Πρακτικά 6<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, ΤΜΧΠΑΑ, Βόλος, 29.9-2.10/2022 σ.384.
- Δελεβέγκος, Δ. (2022) «Χολιγουντιανό στούντιο στη Θεσσαλονίκη σε έκταση 30 στρεμμάτων». Καθημερινή, 14.09.2022.
- Ηγουμενίδης, Τ. και Καλαμαρά, Α. (2022) «Διεθνές data hub η Ελλάδα: Επενδύσεις 1 δισ. από Google, Microsoft, Amazon, Digital Realty». Ναυτεμπορική, 29.9.2022. Προσβάσιμο από: <https://www.naftemporiki.gr/business/1374952/diethnes-data-hub-i-ellada-ependyseis-1-dis-apo-google-microsoft-amazon-digital-realty/> [ανάκτηση 7.9.2023].
- Καραδήμου-Γερολύμπου, Α. (2004) *Μεταξύ Ανατολής και Δύσης, Θεσσαλονίκη και Βορειοελλαδικές πόλεις στο τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα*. Θεσσαλονίκη: University Studio Press.
- Λαγόπουλος, Α.Φ. (1793) *Δομική Πολεοδομία: Ο οικισμός ως Σύστημα*. Αθήνα: Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας.

- Λαγόπουλος, Α.-Φ. (2017) *Θεωρία και μεθοδολογία πολεοδομίας. Από την πολιτική οικονομία στη σημειωτική του χώρου*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Λαγόπουλος, Α.-Φ., Λαφαζάνη, Π., Μυρίδης, Μ. και Πισσούριος, Ι. (2009) «Πολεοδομική ανάλυση και χαρτογραφική απόδοση: Η κυρίαρχη πολεοδομική χρήση στην κλίμακα του οικοδομικού τετραγώνου». Στο: Κοτζαμάνης, Β. κ.ά. (επιμ.), *Πρακτικά 2<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος 24-27/09/2009, σ.1661-1670.
- Κουδούνη, Α. (2017) «Από το Π.Δ. του 1987 στις σύγχρονες χρήσεις γης για τη ρύθμιση του χώρου». Σε: Μέλισσας, Δ. και Κ. Σερράος, *Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Λαϊνάς, Ι. και Γ. Γεμεντζή (προς δημοσίευση) «Σχεδιασμός των περιοχών δικτύου Natura 2000 και χρήσεις γης: Κρίσιμα ζητήματα με αφορμή τις Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες», *Αειχώρος*
- Μαθιουδάκης, Ι. (2008) «Συνταγματικοί και λοιποί φραγμοί κατά τον καθορισμό και τη μεταβολή των χρήσεων γης». *Νόμος και Φύση* (Απρίλιος 2008). Προσβάσιμο από: <https://nomoshysis.org> [ανάκτηση 3.11.2022].
- Μιχαήλ, Γ. (2017) «Χρήσεις γης και Πολεοδομικός σχεδιασμός». Στο: Μέλισσας, Δ. και Σερράος, Κ. (επιμ.) *Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ.13-18.
- Μέλισσας, Δ. (2007) *Οι χρήσεις γης, το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο & η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου*. Αθήνα -Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (2021) *Οι χρήσεις γης*. Αθήνα -Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (2021) «Από τις αστικές χρήσεις με τον Πολεοδόμο, στις Χρήσεις Γης της Natura 2000 με τον Περιβαλλοντολόγο;». *Νόμος και Φύση* (12.11.2021). Προσβάσιμο από: <https://nomoshysis.org> [ανάκτηση 3.11.2022].
- Μέλισσας, Δ. (2022) *Airbnb – Η πολεοδομική αντιμετώπιση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (προς δημοσίευση) *Η διεμβόλιση του πυρήνα της κατοικίας από το AirBnb*, *Αειχώρος*.
- Μέλισσας, Δ., Λαγουδάκη, Α. (2022) «Το εγχείρημα της αντιστοίχισης των χρήσεων γης και ΚΑΔ». Εισήγηση που παρουσιάστηκε στο 6<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης.
- Μπαριτάκη, Χ. (2022) «Με ποιους όρους και προϋποθέσεις είναι δυνατή η συνεργασία περιβαλλοντολόγων και πολεοδόμων στη διαχείριση των περιοχών Natura 2000». Στο: Μέλισσας, Δ. (επιμ.) (2022) *Natura και Χρήσεις Γης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπούτου-Λεμπέση, Ε. (2006). *Χρήσεις Κτιρίων & Εγκαταστάσεων*. Αθήνα: Δομική Ενημέρωση
- Παπαγεωργίου, Μ. (2016) *Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και θαλάσσιες χρήσεις: εννοιολογικά και θεωρητικά ζητήματα*. *Αειχώρος: Κείμενα Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Ανάπτυξης*, (23), 41–63. <https://doi.org/10.26253/heal.uth.ojs.aei.2016.367>
- Πισσούριος, Ι. (2010) *Θεωρία πολεοδομικών δεικτών: Η περίπτωση των ελληνικών προγραμματικών δεικτών*. Διδακτορική διατριβή. Τομέας Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τμήμα Αρχιτεκτόνων ΑΠΘ.
- Σπηλιοπούλου, Γ. (2023) *Ασφάλεια δικαίου στην εφαρμογή της νομοθεσίας και των διοικητικών πράξεων πολεοδομικού σχεδιασμού*. Διδακτορική διατριβή. Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΜΠ.
- Τζίκα-Χατζοπούλου, Α. (2003) *Πολεοδομικό δίκαιο*. Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις ΕΜΠ.
- Τασοπούλου, Α. & Λέπησης, Α. (2023) «Ευελιξία και χωρικός σχεδιασμός. Αναζητώντας στοιχεία ευελιξίας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού». Στο: Γεμεντζή, Γ., Νιαβής Σ. και Α. Τασοπούλου (επιμ.) *Πρακτικά 6<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος, 29.9-2.10/2022 σ.929-935.
- ΥΠΕΝ (ΑΔΑ: ΨΖ7Δ4653Π8-Ν7Λ) *Περίληψη Διακήρυξης Διαγωνισμού με ανοιχτή Διαδικασία για «Παροχή Υπηρεσιών Συμβούλου για: α) την εκπόνηση μεθοδολογίας προσδιορισμού της ευπάθειας των χρήσεων γης που εμπίπτουν στις περιβάλλουσες ζώνες επιπτώσεων της οδηγίας SEVEZO σε περίπτωση Βιομηχανικών Ατυχημάτων Μεγάλης Έκτασης, β) τη διαμόρφωση του κανονιστικού*

πλασίου χωροθέτησης δραστηριοτήτων και σχεδιασμού χρήσεων γης σε αυτές τις περιπτώσεις, καθώς και γ) την εκπόνηση Στρατηγικού Πλαισίου Προτεραιοτήτων - Σχεδίου Δράσης για την εφαρμογή του (του κανονιστικού πλαισίου) σε επίπεδο χώρας»

Χαϊνταρλής, Μ. (2009) «Χρήσεις γης και Δίκαιο: η ανάγκη μιας σύγχρονης θεώρησης». Στο Κοτζαμάνης, Β. κ.ά. (επιμ.) *Πρακτικά 2<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος 24-27/09/2009, σ.929-935.

Χαϊνταρλής, Μ. (2010) «Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας», *Περιβάλλον & Δίκαιο*, 2, σ.258

Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002). *Πολιτιστικό περιβάλλον – χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.

### Ξενόγλωσση

Abercrombie, P. (1933/1959) *Town and Country Planning*. London: Oxford University Press.

APA (American Planning Association) (2000) *Land Based Classifications Standards*. Προσβάσιμο από: <https://www.planning.org/lbcs/standards/> [ανάκτηση 10/14/2023].

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. <https://link.springer.com/article/10.1007/s41207-020-00154-2>.

European Environmental Agency/EEA (2020) Προσβάσιμο από: <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro> [ανάκτηση 2/12/2022].

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, (1997) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg: Publications Office.

European Environmental Agency/EEA (2020) Προσβάσιμο από: <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro> [ανάκτηση 2/12/2022].

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, (1997) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg: Publications Office.

Healey, P. and Willimas, R. (1994) "European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence". In Paddison, R., Money J. and Lever, B. (eds.). *International Perspectives in Urban Studies*, London: Jessika Kingsley Publishers, pp.87-107.

Gemenetzi, G. (2023) "Restructuring Local-Level Spatial Planning in Greece Amid the Recession and Recovery Period: Trends and Challenges", *Planning Practice & Research*, 38:4, 564-580, DOI: 10.1080/02697459.2022.2080326.

Jepsen, M.R., Kuemmerle, T. Müller, D., Erb, K., Verburg, P.H., Haberl, H., Vesterager, J.P., Andrič, M., Antrop, M., Austrheim, G., Björn, I., Bondeau, A., Bürgi, M., Bryson, J., Caspar, G., Cassar, L.F., Conrad, E., Chromý, P., Daugirdas, V., Van Eetvelde, V., Ramon Elena-Rosselló, Gimmi, U., Izakovicova, Z., Jančák, V., Jansson, U., Kladnik, D., Kozak, J., Konkoly-Gyuró, E., Krausmann, F., Mander, U., McDonagh, J., Pärn, J., Niedertscheider, M., Nikodemus, O., Ostapowicz, K., Pérez-Soba, M., Pinto-Correia, T., Ribokas, G., Rounsevell, M., Schistou, D., Schmit, C., Terkenli, Th.S., Tretvik, A.M., Trzepak, P., Vadineanu, A., Walz, A., Zhllima, E. and Reenberg, A. (2015) "Transitions in European land-management regimes between 1800 and 2010", *Land Use Policy*, 49, pp.53-64.

Lagopoulos, A.Ph. (2018) "Clarified theoretical and applied land-use planning concepts", *Urban Science*, 2(1) 17; <https://doi.org/10.3390/urbansci2010017>

McLoughin, J.B. (1969) *Urban and Regional Planning: A system approach*, London: Faber.

Melissas, D. and Asprogerakas, E. (2022) "Spatial parameters for the development of floating wind farms in Greece", *European Journal of Geography*, 13(4), pp.1-17.

OECD (2017) "Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets", *OECD Regional Development Studies*, Paris: OECD Publishing, Προσβάσιμο από: <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en> [ανάκτηση 2/12/2022].

Pissourios, I.A. (2013) "Whither the planning theory-practice gap? A case study on the relationship

- between urban indicators and planning theories", *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 8(2), pp.80-92.
- Pissourios, I. (2014) "A historical overview and critical analysis of town centre delimitation methodologies", *Bulletin of Geography, Socio-Economic Series*, 25, pp.155-165.
- Pissourios, I.A. & Alexandros Ph. Lagopoulos (2019) "Defining the unitary types of urban uses: urban uses, land uses and land-use zones", *Survey Review*, 51, pp.368, 387-401, DOI: 10.1080/00396265.2018.1463127.
- Pissourios, I. (2019) "Survey methodologies of urban land uses: An oddment of the past, or a gap in contemporary planning theory? ", *Land Use Policy*, 83, pp.403-411.
- Pissourios, I. A. & Lagopoulos, Alexandros Ph, (2017) "The classification of urban uses", *Urban Science*, 1(3), 26.
- Stomph, T.J., Fresco, L.O. and H. Van Keulen (1994) "Land use system evaluation: Concepts and methodology", *Agricultural Systems*, 44(3), pp.243-255, [https://doi.org/10.1016/0308-521X\(94\)90222-2](https://doi.org/10.1016/0308-521X(94)90222-2).
- Turner II, B.L., Meyfroidt, P., Kuemmerle, T., Müller, D. and Chowdhury, R.R. (2020) "Framing the search for a theory of land use", *Journal of Land Use Science*, 15(4), pp.489-508, DOI: 10.1080/1747423X.2020.1811792.
- US EPA (United States Environmental Protection Agency) (2022) Προσβάσιμο από: <https://www.epa.gov/report-environment/land-use>, [ανάκτηση 2/12/2022].
- Van Dijk, T. and Beunen, R. (2009) "Laws, People and Land Use: A Sociological Perspective on the Relation Between Laws and Land Use", *European Planning Studies*, 17(12), pp.1797-1815, <https://doi.org/10.1080/09654310903322314>.

### **Θεσμικά Κείμενα**

- Διάταγμα της 15.5.1835 «Περί υγιεινής οικοδομής πόλεων και κωμών» (ΦΕΚ 15 Α')
- ΝΔ της 17.7.1923/16.8.1923 (ΦΕΚ 228 Α') Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών.
- Π.Δ. 16/30-8-85 (ΦΕΚ 416 Δ') Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας μέσα στις ΖΟΕ και σχετικές ρυθμίσεις.
- Π.Δ. 20/30-8-1985 (ΦΕΚ 414 Δ') Πολεοδόμηση και επέκταση οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους και τροποποίηση του από 24.4.85 Π.Δ./τος
- Π.Δ. της 23.2/6.3.1987 (ΦΕΚ 166 Δ') Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης.
- Π.Δ. 59/2018 (ΦΕΚ 114 Α') Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης.
- ΣΤΕ 166/2021 [Νόμιμο το Π.Δ. Χαρακτηρισμού και Προστασίας του Κυπαρισσιακού Κόλπου] Προσβάσιμο από: <https://nomosphysis.org.gr/21071/ste-166-2021-nomimo-to-p-d-xarakterismoy-kai-prostasias-toy-kyparissiakoy-kolroy/> [ανάκτηση 13.4.2023].
- ΦΕΚ 3985/Β/2023 (Αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΑΟΚΑ/66006/2360/23): Έγκριση Κτιριοδομικού Κανονισμού

Γεμενετζή Γεωργία

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

email: [ggemenetzi@uth.gr](mailto:ggemenetzi@uth.gr)

#### ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Νίκος Τριανταφυλλόπουλος

Ευάγγελος Ασπρογέρακας

Νικόλαος Γαβανάς

Ανέστης Γουργιώτης

Σπύρος Νιαβής

#### 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 Γεμεντζή – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ηλίας Γεωργαντάς – Πανεπιστήμιο Κρήτης

Αθηνά Γιαννακού – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Σπύρος Γκολφινόπουλος – Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Άσπα Γοσποδίνη – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Δημήτρης Γούσιος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Πάυλος-Μαρίνος Δελλαδέτσιμας – 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 Καραχάλης – Πανεπιστήμιο Αιγαίου

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 Τσιλιμίγκας – 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

39

ΕΤΟΣ  
YEAR

2024

**Σαμαράς Νικόλαος** 6

Η διαμόρφωση του διεθνούς θεσμικού πλαισίου για την προστασία της ιστορικής κληρονομιάς των πόλεων. 60 χρόνια από τη Χάρτα της Βενετίας

**Γεμεντζή Γεωργία** 27

Μια κριτική επισκόπηση της σχέσης πολεοδομικού σχεδιασμού και του συστήματος των χρήσεων γης στην Ελλάδα: διαχρονική εξέλιξη, προκλήσεις και σκέψεις για το μέλλον

**Τριανταφυλλόπουλος Νικόλαος, Τσιάλας Βαλάντης** 50

Η χωρική προοπτική διερεύνηση (territorial foresight) και το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού

**Λεβέντη Θεοδοσία** 65

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες της εγκληματικότητας στην Ελλάδα -μία εμπειρική διερεύνηση

ISSN: 1109-5008

e-ISSN: 2944-9847

<https://journals.lib.uth.gr/index.php/aeihoros/index>