

Χάρος

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα

Χρήσεις γης: οι προκλήσεις για τον πολεοδομικό σχεδιασμό

Επιμέλεια
Γεωργία Γεμεντζή – Δημήτρης Μέλισσας

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE **38**

ΕΤΟΣ
YEAR **2023**



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



Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής
Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα

Χρήσεις γης: οι προκλήσεις για τον πολεοδομικό σχεδιασμό

Επιμέλεια

Γεωργία Γεμενετζή – Δημήτρης Μέλισσας

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

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

| | |
|---|-----|
| Γεμενετζή Γεωργία, Μέλισσας Δημήτρης | 6 |
| Εισαγωγή | |
| Μέλισσας Δημήτρης | 11 |
| Η διεμβόλιση του πυρήνα της κατοικίας από τη βραχυχρόνια μίσθωση | |
| Γεμενετζή Γεωργία, Πισσούριος Ιωάννης, Λαϊνάς Ιωάννης | 29 |
| Ο χωρικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της Οδηγίας Seveso III: μια συγκριτική αποτίμηση εμπειριών σε Ελλάδα και Κύπρο | |
| Λαϊνάς Ιωάννης, Γεμενετζή Γεωργία | 64 |
| Σχεδιασμός των περιοχών δικτύου Natura 2000 και χρήσεις γης: κρίσιμα ζητήματα με αφορμή τις Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες | |
| Διαμαντοπούλου Ελίνα, Γκόλια Χρυσούλα, Λιονάτου Μαρία, Παρθενοπούλου Νικολέτα, Πολυράβα Σουλτάνα, Φαρδή Ελένη | 95 |
| Η υλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου για τις χρήσεις γης κατά τον εκάστοτε πολεοδομικό σχεδιασμό | |
| Βεζυριαννίδου Σουλτάνα | 119 |
| Η ρύθμιση της υπαίθρου στην Ελλάδα: από το ΠΔ. της 23.10.1928 στον Ν.2508/97 | |
| Καμινάρης Αναστάσιος | 146 |
| Τα Επιχειρηματικά Πάρκα Εξυγίανσης ως εργαλείο για την οργάνωση των Άτυπων Βιομηχανικών Συγκεντρώσεων: η περίπτωση των Οινοφύτων και του Καλοχωρίου | |

Εισαγωγή

Γεμεντζή Γεωργία

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

Μέλισσας Δημήτρης

Δικηγόρος – Καθηγητής Σχολής Πολιτικών Μηχανικών ΕΜΠ

Τον Σεπτέμβριο του 2022 πραγματοποιήθηκε το «6ο Πανελλήνιο Συνέδριο Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης», που διοργάνωσε το Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης της Πολυτεχνικής Σχολής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Το παρόν ειδικό τεύχος είναι αφιερωμένο στην Ειδική Συνεδρία που διοργανώθηκε στο συνέδριο με τίτλο «Χρήσεις γης: παλιές και νέες προκλήσεις για τον πολεοδομικό σχεδιασμό». Φιλοξενεί έξι σχετικά άρθρα –πέντε επιστημονικές εργασίες και ένα άρθρο πολιτικής– που εξειδικεύουν τις αντίστοιχες εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν στη συνεδρία.

Στόχος αυτού του ειδικού τεύχους είναι η συμβολή στην κατανόηση των αδυναμιών, ασαφειών και προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο πολεοδομικός σχεδιασμός ως πλαίσιο ρύθμισης των χρήσεων γης και η διατύπωση προτάσεων για την αποτελεσματικότερη επίλυσή τους. Ο καθορισμός των χρήσεων γης συνδέθηκε αρχικά με τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης και την εύρυθμη λειτουργία των οικιστικών περιοχών και, πιο πρόσφατα, με την αρμονική συνύπαρξη του φυσικού περιβάλλοντος και κρίσιμων παραγωγικών δραστηριοτήτων. Το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη πολλαπλών νομοθετημάτων που συνδιαμορφώνουν ένα άκαμπτο και ταυτόχρονα ασαφές πλαίσιο ελέγχου των χρήσεων γης. Ωστόσο, οι χρήσεις γης δεν είναι στατικές οντότητες, αλλά παράγονται και μετεξελίσσονται ανάλογα με την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Ως αποτέλεσμα, νέες χρήσεις εισέρχονται στη χωρική οργάνωση των πόλεων και της υπαίθρου αναζητώντας τη συμβατότητά τους με τις υφιστάμενες, και άλλες τείνουν προς εξαφάνιση. Ταυτόχρονα, υπάρχουσες δραστηριότητες και συγκεντρώσεις, όπως οι εγκαταστάσεις SEVESO, οι άτυπες βιομηχανικές συγκεντρώσεις, η διάχυση των τουριστικών καταλυμάτων βραχυχρόνιας μίσθωσης στις οικιστικές περιοχές αναζητούν τη ρύθμιση της σχέσης τους με το ευρύτερο περιβάλλον. Συνοψίζοντας, παρά τον εκσυγχρονισμό του θεσμού των χρήσεων γης (Π.Δ. 59/2018), οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει ο πολεοδομικός σχεδιασμός στη ρύθμιση των χρήσεων πολλαπλασιάζονται καθιστώντας αναγκαία την ανατροφοδότησή του με νέες ιδέες και εργαλεία. Το παρόν ειδικό τεύχος επιχειρεί να αναδείξει ορισμένες από τις επείγουσες αυτές προκλήσεις και να συμβάλει στον προβληματισμό και τον δημόσιο διάλογο για την αντιμετώπισή τους.

Ο **Δ. Μέλισσας**, στο άρθρο του με θέμα «Η διεμβόλιση του πυρήνα της κατοικίας από τη βραχυχρόνια μίσθωση», διερευνά αν και πότε αλλάζει ο πυρήνας μιας χρήσης γης, ώστε αυτή να μετουσιώνεται σε άλλη, καθώς και ποια είναι τα στοιχεία εκείνα που συγκροτούν τον πυρήνα κάθε ειδικής πολεοδομικής λειτουργίας. Η ειδική πολεοδομική λειτουργία της γενικής κατοικίας, όπως αυτή διεμβολίζεται στη σύγχρονη πραγματικότητα από τη βραχυχρόνια μίσθωση (AirBnb), αποτελεί το πεδίο διερεύνησης των ερωτημάτων αυτών. Ο Μέλισσας αποκρυσταλλώνει το τετράπτυχο των παραμέτρων που συνθέτουν τη νοηματική αυτοτέλεια και τελικά τον αμετάβλητο πυρήνα της κατοικίας. Τις παραμέτρους αυτές αντιπαραβάλλει με τα χαρακτηριστικά της διαδικτυακής βραχυχρόνιας μίσθωσης, όπως αυτά έχουν προσδιοριστεί από τη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων. Η διαδικτυακή βραχυχρόνια μίσθωση συνιστά επιχειρηματική-τουριστική δραστηριότητα και προσομοιάζει περισσότερο με τη χρήση τουρισμού-αναψυχής. Ο συγγραφέας διαπιστώνει ότι στα κέντρα των πόλεων, η υποχώρηση της κατοικίας από την εντεινόμενη αύξηση της βραχυχρόνιας εκμίσθωσης των επιπλωμένων διαμερισμάτων, στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού και της υπέρμετρης τουριστικοποίησης διαμορφώνει ένα ανορθολογικό πολεοδομικό καθεστώς που αλλοιώνει τις οικιστικές περιοχές. Συμπεραίνει πως η πολιτεία πρέπει να λάβει μέτρα περιορισμού και εν γένει ρύθμισης της βραχυχρόνιας μίσθωσης, αντίστοιχα με αυτά που έχουν εφαρμοστεί σε άλλες ευρωπαϊκές πόλεις.

Οι **Γ. Γεμεντζή, Ι. Πισσούριος και Ι. Λαϊνάς**, στο άρθρο τους «Ο χωρικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της Οδηγίας Seveso III: μια συγκριτική αποτίμηση εμπειριών σε Ελλάδα και Κύπρο», αναλύουν την εφαρμογή του άρθρου 13 της Οδηγίας Seveso III (Οδηγία 2012/18/ΕΕ) για τον χωρικό σχεδιασμό στην Ελλάδα και την Κύπρο. Διερευνούν αφενός τον βαθμό ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2012/18/ΕΕ στο θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού κάθε χώρας, αφετέρου τις πρακτικές χωρικού σχεδιασμού και ελέγχου της ανάπτυξης που οδηγούν σε απτά αποτελέσματα για την πρόληψη Βιομηχανικού Ατυχήματος Μεγάλης Έκτασης (BAME). Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται τρεις συνιστώσες του σχεδιασμού: ο σχεδιασμός των χρήσεων γης κοντά σε μονάδες Seveso, ο έλεγχος της ανάπτυξης μονάδων Seveso ή άλλων χρήσεων που βρίσκονται εντός των ζωνών επικινδυνότητας των μονάδων αυτών και η λήψη μέτρων σε σχέση με υφιστάμενες μονάδες Seveso. Μελετώντας παραδείγματα σχεδιασμού των χρήσεων γης και ελέγχου της ανάπτυξης στην κάθε χώρα, οι συγγραφείς εντοπίζουν και αναδεικνύουν τις αδυναμίες και τις καλές πρακτικές κάθε συστήματος χωρικού σχεδιασμού. Βασικό συμπέρασμα είναι ότι η Κύπρος έχει ενσωματώσει επιτυχώς την Οδηγία στο εθνικό δίκαιο, τη διοικητική πρακτική και τις πρακτικές χωρικού σχεδιασμού. Αντίθετα, στην Ελλάδα το εφαρμοστικό πλαίσιο της Οδηγίας είναι ασαφές, ενώ η ενσωμάτωση στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού είναι ελλιπής και αποσπασματική. Η εμπειρία της Κύπρου μπορεί να αποτελέσει μια εξαιρετική σημαντική εισροή για τη βελτίωση των διαδικασιών ρύθμισης των χρήσεων γης εντός των ζωνών επικινδυνότητας των μονάδων Seveso και την πληρέστερη θεσμική και επιχειρησιακή θωράκιση της χώρας έναντι τυχόν BAME.

Οι Ι. Λαϊνάς και Γ. Γεμεντζή, στο άρθρο τους «Σχεδιασμός των περιοχών δικτύου Natura 2000 και χρήσεις γης: κρίσιμα ζητήματα με αφορμή τις ειδικές περιβαλλοντικές μελέτες», πραγματεύονται τη συνέργεια ανάμεσα στον περιβαλλοντικό και τον πολεοδομικό (ρυθμιστικό) σχεδιασμό. Αρχικά, εξετάζουν την ενσωμάτωση του συστήματος των χρήσεων γης στις Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες (ΕΠΜ) μετά τη θέσπιση των πρόσφατων νομοθετημάτων (Ν.4685/2020, Ν.4759/2020, Π.Δ. 59/2018), που αφορούν τον καθορισμό των χρήσεων γης στις προστατευόμενες περιοχές. Για τον εμπειρικό έλεγχο διερευνάται η ρύθμιση επιλεγμένων ειδικών χρήσεων –ΑΠΕ, εξόρυξη και βιομηχανία– σε τρεις ΕΠΜ (Κρήτης, Έβρου-Ροδόπης και Πελοποννήσου). Στη συνέχεια, οι συγγραφείς επιχειρούν να καταγράψουν τις αστοχίες και τα σημεία προβληματισμού του προωθούμενου σχεδιασμού, τα οποία έχουν οριζόντιο χαρακτήρα, πραγματοποιώντας συγκριτική επισκόπηση των δέκα ΕΠΜ που τέθηκαν πρώτες σε διαβούλευση. Τέλος, κάνουν μνεία στη συνάφεια των προωθούμενων ρυθμίσεων –κυρίως για τις εγκαταστάσεις ΑΠΕ– σχετικά με τις ευρύτερες περιβαλλοντικές πολιτικές και προτεραιότητες για την ενέργεια και το κλίμα. Τα βασικά συμπεράσματα αφορούν την απουσία ενός ενιαίου και σαφούς πλαισίου οργάνωσης και ανάπτυξης των Προστατευόμενων Περιοχών, την παράβλεψη του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού και των προγραμματικών στόχων των πολεοδομικών σχεδίων, καθώς και την έλλειψη επαρκούς τεχνογνωσίας που ενδεχομένως μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα εφαρμογής. Κύρια διαπίστωση είναι ότι ο σχεδιασμός των περιοχών Natura αποτελεί ένα παράλληλο σύστημα σχεδιασμού, του οποίου η ενσωμάτωση στον πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά και στο ευρύτερο σύστημα χωρικού σχεδιασμού παραμένει ατελής και χρήζει αποσαφήνισης.

Οι Ε. Διαμαντοπούλου, Χ. Γκόλια, Μ. Λιονάτου, Ν. Παρθενούπουλου, Σ. Πολυράβα και Ε. Φαρδή, στην εργασία τους με τίτλο «Η υλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου για τις χρήσεις γης κατά τον εκάστοτε πολεοδομικό σχεδιασμό», αναδεικνύουν τις στρεβλώσεις και τα κενά που ανακύπτουν στον πολεοδομικό σχεδιασμό ως αποτέλεσμα της συνεχούς μεταβολής των νομοθετικών ρυθμίσεων των χρήσεων γης. Ειδικότερα, επιδιώκεται μέσω της διερεύνησης μεμονωμένων, αλλά χαρακτηριστικών, περιπτώσεων να παρουσιαστούν οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων που διατρέχουν τη διοίκηση για τις χρήσεις γης σε συγκεκριμένες περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης σχετικά με α) τη βραχυχρόνια μίσθωση (Airbnb), β) τις παραγωγικές δραστηριότητες, και συγκεκριμένα τις εγκαταστάσεις της εφοδιαστικής αλυσίδας και τον νέο χαρακτηρισμό των μεταποιητικών δραστηριοτήτων βάσει της περιβαλλοντικής όχλησης και γ) τους ελεύθερους χώρους και το αστικό πράσινο. Κύρια διαπίστωση είναι η ανάγκη της κατά περίπτωση ερμηνείας των διατάξεων που διέπουν το νομοθετικό πλαίσιο για τις χρήσεις γης λόγω των ασαφειών που δημιουργούνται, που καθιστά πλέον επιτακτική τη διαδικασία ολοκληρωμένης επικαιροποίησης και σύνδεσης του νομοθετικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού και των χρήσεων γης.

Η Σ. Βεζυριαννίδου, στο άρθρο της «Η ρύθμιση της υπαίθρου στην Ελλάδα: από το ΠΔ της 23.10.1928 στον Ν. 2508/97», διερευνά σε ποιο βαθμό η ρύθμιση της υπαίθρου αποτέλεσε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σχεδιασμού επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης. Εξετάζει τα θεσμικά εργαλεία ρύθμισης της ελληνικής υπαίθρου και την εξέλιξή τους,

δηλαδή το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης, τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) και τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97, στα οποία εστιάζει την έρευνά της. Εκτεταμένη εμπειρική έρευνα γίνεται στις δύο βασικές κατηγορίες περιοχών ρύθμισης της υπαίθρου –τις Περιοχές Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ) και τις Περιοχές Ελέγχου και Περιορισμού Δόμησης (ΠΕΠΔ)– που ενεργοποιούνται στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97 και αφορούν το σύνολο της επικράτειας –πλην Αττικής– για τη χρονική περίοδο από το 1997 έως το 2018. Από την έρευνα διαπιστώνεται ότι κατά την εφαρμογή του Ν. 2508/97 η ρύθμιση της υπαίθρου παρέμεινε περιορισμένη απομακρύνοντας τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης της υπαίθρου. Βασικό συμπέρασμα της εργασίας είναι ότι ο Ν. 2508/97, παρότι χαρακτηρίστηκε από σχετική αμχανία σχετικά με τη ρύθμιση της υπαίθρου τόσο σε θεσμικό επίπεδο, όσο και κατά την εφαρμογή του, αποτέλεσε πολύτιμη εμπειρία, καθώς συνετέλεσε στον εντοπισμό των παραγόντων που δυσχεραίνουν τον σχεδιασμό. Η γνώση των προβλημάτων που έχουν κληροδοτηθεί από το παρελθόν μπορεί να θέσει τις βάσεις για τη διαμόρφωση ενός περισσότερο ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού πλαισίου για τον επερχόμενο πολεοδομικό σχεδιασμό.

Το ειδικό τεύχος ολοκληρώνεται με το άρθρο πολιτικής του **Α. Καμινάρη** με θέμα: «Τα Επιχειρηματικά Πάρκα Εξυγίανσης ως εργαλείο για την οργάνωση των Άτυπων Βιομηχανικών Συγκεντρώσεων: η περίπτωση των Οινόφυτων και του Καλοχωρίου». Με αφορμή την επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου για την ίδρυση και ανάπτυξη των Επιχειρηματικών Πάρκων (Ν. 3982/2011· Ν. 4982/2022) και έχοντας υπόψη ότι η Ελλάδα στερείται οργανωμένης χωροθέτησης της βιομηχανίας, το άρθρο εστιάζεται στις Άτυπες Βιομηχανικές Συγκεντρώσεις (ΑΒΣ) και στο εγχείρημα μετασχηματισμού τους σε Επιχειρηματικά Πάρκα Εξυγίανσης (ΕΠΕ). Οι ΑΒΣ Οινόφυτων και Καλοχωρίου αποτελούν τις μελέτες περίπτωσης. Γίνεται συγκριτική διερεύνηση των εγχειρημάτων μετατροπής τους σε σύγχρονους οργανωμένους υποδοχείς επιχειρηματικότητας όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού και τις χωρικές δεσμεύσεις που διέπουν την περιοχή μελέτης, τον φορέα που ανέλαβε την πρωτοβουλία για την προώθηση των σχετικών διαδικασιών και τη δυνατότητα χρηματοδότησης, την προτεινόμενη πολεοδομική οργάνωση και τη διοικητική διαδικασία έγκρισης του συνολικού επιχειρηματικού σχεδίου. Το άρθρο επισημαίνει τις προκλήσεις και τις κοινές δυσκολίες ανάπτυξης των ΕΠΕ αλλά και την ανάγκη ειδικών χειρισμών που μπορεί να απαιτούνται σε θεσμικό, διοικητικό ή πολιτικό επίπεδο. Στο πλαίσιο των διαπιστωθεισών αδυναμιών, προτείνονται μέτρα που μπορεί να λάβει η πολιτεία για τη στήριξη της ανάπτυξης των ΕΠ.

Θεωρούμε ότι οι συμβολές αυτού του ειδικού τεύχους θα συνεισφέρουν στα ζητήματα που αναφέρονται κατά τη διαχείριση των χρήσεων γης στον αστικό και εξωαστικό χώρο και δύνανται να τροφοδοτήσουν τους προβληματισμούς που εγείρονται σε θεσμικό, διοικητικό ή ακόμη και πολιτικό επίπεδο για μια περισσότερο ολιστική αντιμετώπιση του πλαισίου σχεδιασμού των χρήσεων γης.

Νοέμβριος 2023

Γεμενετζή Γεωργία

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

email: ggemenetzi@uth.gr

Μέλισσας Δημήτρης

Σχολή Πολιτικών Μηχανικών, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

email: dmelissa@otenet.com

Η διεμβόλιση του πυρήνα της κατοικίας από τη βραχυχρόνια μίσθωση

Μέλισσας Δημήτρης

Δικηγόρος – Καθηγητής Σχολής Πολιτικών Μηχανικών ΕΜΠ

Περίληψη

Κάθε ειδική πολεοδομική λειτουργία, όπως η κατοικία, που είναι η μαζικότερη των χρήσεων, συνοψίζει μια ενότητα επιτρεπτών δραστηριοτήτων που συνθέτουν τη νοηματική αυτοτέλεια και τελικά τον αμετάβλητο πυρήνα της και δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι αυτή συνυπάρχει με την άσκηση του ελεύθερου επαγγέλματος ή με την τηλεργασία ή με την έδρα του ψηφιακού νομά. Ο πυρήνας της κατοικίας αποτελείται από τετράπτυχο παραμέτρων, όπως: α) τη συνεχή διαρκή λειτουργία ενός συγκεκριμένου χώρου ως μόνιμης οικιακής διαμονής, β) το οικιακό κοινωνικό περιβάλλον, γ) την ιδιαίτερη, δηλαδή, αυτόνομη διαμόρφωση του νοικοκυριού και δ) τον εκούσιο-οικειοθελή χαρακτήρα της διαμονής.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία, όπως έχει ερμηνευτεί από τη νομολογία, τρία είναι τα γνωρίσματα της διαδικτυακής βραχυχρόνιας μίσθωσης που αποκρυσταλλώνονται: α) ο περιορισμένος χρόνος ως κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα, β) η ύπαρξη διακριτικού γνωρίσματος μόνιμα αναρτημένου στις σχετικές ιστοσελίδες, όπως και τα τουριστικά καταλύματα γ) η εξομοίωση-αντιστοίχιση κατά την τουριστική νομοθεσία των δωματίων, διαμερισμάτων ή κτηρίων με τα ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια-διαμερίσματα.

Τόσο από την μορφολογία του οικήματος, όσο και από τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους χρήστες του, υφίσταται μια συγγενής νομοθετική θεώρηση των κτηρίων που εκμισθώνονται με βραχυχρόνια μίσθωση στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού με τα σύγχρονα επιπλωμένα ενοικιαζόμενα δωμάτια.

Επομένως, η βραχυχρόνια μίσθωση ως χρήση μπορεί να επιτρέπεται κατ' αρχήν στις περιοχές που, με βάση το από 23.02.1987 ΠΔ και το ΠΔ 59/2018, επιτρέπονται, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι κυρίαρχη στα κτήρια και διαμερίσματα της γενικής κατοικίας πολεοδομικού κέντρου – κεντρικής λειτουργίας πόλης – τοπικού κέντρου συνοικίας – γειτονιάς και τουρισμού-αναψυχής.

Λέξεις κλειδιά

Πυρήνας χρήσης γης, Κατοικία, Βραχυχρόνια μίσθωση, Ενοικιαζόμενο επιπλωμένο δωμάτιο.

Short-term rental as a battering ram for residency

Abstract

Every special urban planning function, such as the residential land use, which is the most massive one, summarizes a unity of permissible activities that compose its semantic independence and therefore its unchangeable core. The coexistence of other activities, such as freelancing, teleworking or the registered office of a digital nomad, does not affect the core function of residential land use. The core function of residency consists of the four following parameters: a) the consistent ongoing function of a specific space as permanent domestic stay, b) the social environment of the domicile, c) the special and independent formation of the household and d) the voluntary–willful residency. The current legislation, as interpreted by precedent, formulates the following three attributes of the online short-term rental: a) the limited duration of the stay, which is its main attribute, b) the existence of a permanently displayed distinctive element, resembling those of tourist accommodation facilities and c) the correlation or even the assimilation of short term rental rooms, appartements or buildings with furnished rooms – houses for rent, accordingly to the definitions of tourism legislation.

Short-term rental spaces that have appeared as a shared economy activity and modern furnished houses are viewed as similar activities by the applicable legislation as far as it concerns the morphology of the building as well as the services offered to their users.

Therefore, short–term rental activities themselves are permissible in areas where it is allowed, accordingly to the stipulations of 23.02.1987 and 59/2018 presidential decrees, provided that this activity is not the prominent at the buildings and apartments of general residence, in areas of urban center-central city functions-local neighborhood -district center land uses and touristic and recreational land uses.

Keywords / Mots clés

Land use core function, Residency, Short-term rental, furnished houses for rent.

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η χρήση γης της κατοικίας αλλάζει στην οικονομία του διαμοιρασμού (sharing economy) (Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 11) και γίνεται βραχυχρόνια μίσθωση. Εγείρεται το ερώτημα εάν τελικά υπάρχει ή όχι ένας πυρήνας σε μία ή σε κάθε ειδική πολεοδομική λειτουργία που η σύγχρονη πραγματικότητα δεν μπορεί να τροποποιήσει. Τελικά, τότε αλλάζει ο πυρήνας μιας χρήσης γης και μετουσιώνεται σε μια άλλη;

Με το άρθρο 5 του ΝΟΚ (Μέλισσας, 2015: 135) καθορίζονται οι προϋποθέσεις μεταβολής της χρήσης των κτηρίων. Συνοπτικά, απαιτείται το κτήριο να υφίσταται νόμιμα, να επιτρέπεται η νέα χρήση στην περιοχή, να τηρούνται η ισχύουσα ρυμοτομία και οι γενικές διατάξεις του ΝΟΚ και γενικότερα να πληρούνται οι πολεοδομικές διατάξεις ως ισχύουν κατά τον χρόνο της αιτούμενης αλλαγής χρήσης. Η διαδικασία της μεταβολής ολοκληρώνεται με την έκδοση άδειας δόμησης σύμφωνα με τον Ν. 4030/2011 όπως εκάστοτε ισχύει και την ενημέρωση της ταυτότητας του κτηρίου για την άδεια δόμησης αλλαγής χρήσης.

Βέβαια, η χρήση κτηρίου είναι ανεξάρτητη με τη μεταλλαγή στη σημειολογία του κτηρίου. Τούτο σημαίνει ότι η σημειολογία του κτηρίου διαμορφώνεται με βάση ένα συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο, το οποίο όμως μεταβάλλεται στο πέρασμα του χρόνου. Έτσι, το πολιτιστικό κέντρο Ζορζ Πομπιντού στο Παρίσι, το οποίο ξεκίνησε να κτίζεται λίγο μετά την ταραχώδη και επαναστατική περίοδο του '68 και παρότι διακρίνεται για τον πρωτοποριακό αρχιτεκτονικό σχεδιασμό του (Renzo Piano, Richard Rogers, Gianfranco Francini) και αποτελεί έναν εκθεσιακό χώρο παγκόσμιας προβολής, έγινε σύμβολο του συντηρητικού Προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας Ζώρζ Πομπιντού.

Ακόμη, ο Βλαχόπουλος (2022: 32) αναφέρει ότι ο υπόδρομος Κωνσταντινούπολης κτίστηκε αρχικά ευνόητα για να διεξάγονται υποδρομίες. Στη συνέχεια μεταβλήθηκε σε άτυπη πόλη και κέντρο των πολιτικών εξελίξεων της βυζαντινής αυτοκρατορίας, ήταν, δηλαδή, ένα ιδιότυπο κοινοβούλιο. Σε αυτό αναδύονταν οι πλέον έντονες πολιτικές και κοινωνικές αντιθέσεις, ωστόσο παρέμεινε ένας χώρος για υποδρομίες.

Αν και η σημειολογία άλλαξε στα παραπάνω παραδείγματα, η χρήση παρέμεινε η ίδια: εκθεσιακός χώρος και υπόδρομος.

Η χρήση γης στον περισσότερο κόσμο παραπέμπει στο κτήριο και όχι στην πολεοδομική ενότητα, δηλαδή σε μια γειτονιά όπου η χρήση καθορίζεται με έναν σχεδιασμό όπως ΤΧΣ ή ΤΠΣ, ΓΠΣ κ.λπ.

Ο καθορισμός της χρήσης ενός κτηρίου ή κατασκευής του αποτελεί περιεχόμενο της οικοδομικής άδειας και προϋποθέτει τον προηγούμενο πολεοδομικό καθορισμό των επιτρεπόμενων χρήσεων γης της περιοχής του ακινήτου, διενεργείται δηλαδή κατ' εφαρμογή των πολεοδομικών διατάξεων που ισχύουν στη συγκεκριμένη περιοχή. Σύμφωνα με τη νομολογία (ΣΤΕ 4554/2005), η ρύθμιση της χρήσεως των κτηρίων αποσκοπεί στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και αποτελεί *θεμιτό περιορισμό του δικαιώματος* στην ιδιοκτησία.

Προσθέτει, δε, το Δικαστήριο ότι *τυχόν περιορισμοί στη χρήση των κτηρίων* πρέπει να επιβάλλονται με πολεοδομικά κριτήρια και δύνανται να αφορούν όχι μόνο τα κτήρια που κατασκευάζονται μετά τη θέσπισή τους *αλλά και τα προϋφιστάμενα*, ανεξαρτήτως της διαφορετικής, τυχόν ευμενέστερης για τους ιδιοκτήτες των κτηρίων αυτών, πολεοδομικής ρυθμίσεως που ίσχυε κατά την ανέγερσή τους.

Περαιτέρω, η χρήση γης δεν πρέπει να συγχέεται με την εγκατάσταση που εσφαλμένα αναφέρεται και στο ΠΔ 59/2018.

Η εξειδικευμένη κατηγοριοποίηση στο ΠΔ 59/2018, όπως ισχύει, προσιδιάζει σε έργα, εγκαταστάσεις ή υποδομές που αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης εξατομικευμένων νομοθετημάτων. Ακόμη, οι χώροι επεξεργασίας και διάθεσης λυμάτων όπως βιολογικός καθαρισμός (αριθ. 32 του ΠΔ 59/2018) δεν συνιστά χρήση όπως τα κέντρα επεξεργασίας λυμάτων, αλλά υποδομή, δηλαδή βιολογικός καθαρισμός ενός μεμονωμένου συγκροτήματος κατοικιών. Τέλος, ευνόητο είναι ότι δεν αποτελούν χρήσεις οι κατασκευές για έργα μονάδων αφαλάτωσης (αριθ. 48.2 περ. Στ') ή έργου πρόληψης ή αντιμετώπισης των υπόγειων υδάτων ή εδαφών (αριθ. 50), έργα που αφορούν τη βελτίωση και εγκατάσταση υδατοαποθεμάτων (αριθ. 53), που ρυθμίζονται από εξατομικευμένα νομοθετήματα σε συνδυασμό με τον Νέο Οικοδομικό Κανονισμό ή τον κτηριοδομικό κανονισμό, διότι τελικά η χρήση γης προϋποθέτει έναν ιδιαίτερο χώρο που αναπτύσσεται–εξαπλώνεται, ο οποίος δεν ορίζεται εκ των προτέρων, παρά μόνο εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του μελετητή και όλης της διαδικασίας εκπόνησης ενός σχεδιασμού (Μέλισσας, 2021: 35).

Ωστόσο, η μάχη του νομοθέτη με την τεχνολογική–οικονομική και κοινωνική εξέλιξη είναι άνιση στον βαθμό που κάθε δραστηριότητα είναι τμήμα της οικονομικής και κοινωνικής ύλης, που από τη φύση τους μεταβάλλονται *αέναα*. Έτσι, μια εξειδικευμένη υποκατηγορία της ειδικής πολεοδομικής λειτουργίας που προβλέπεται στο ΠΔ 59/2018, όπως ισχύει, στοχεύει στην πραγμάτωση μίας πολύ συγκεκριμένης δραστηριότητας. Αυτή η εξατομικευμένη ειδική λειτουργία ακυρώνεται, όταν η εξελισσόμενη τεχνολογία συνεχώς την καθιστά *απαρχαιωμένη* και ως εκ τούτου δεν μπορεί να γίνει η σχετική υπαγωγή.

Η αλλαγή αυτή, που συνίσταται στην τεχνολογική, οικονομική και κοινωνική εξέλιξη επιδρά στην ποιοτική διάσταση της ειδικής υποκατηγορίας με αποτέλεσμα να την καθιστά σταδιακά *ανεπαρκή*. Τούτο διότι, από τη στιγμή που ο νομοθέτης του ΠΔ 59/2018 δεν καθοδηγήθηκε στη διαμόρφωση της σύλληψης μιας δραστηριότητας με έννοια γενική, θα γεννιούνται μόνιμα ερωτήματα στον εφαρμοστή (διοίκηση και απλούς πολίτες) και αμφισβητήσεις στα δικαστήρια ως προς την υπαγωγή της νέας αυτής τεχνικής δραστηριότητας σε μια εξειδικευμένη υποκατηγορία.

Στο πολεοδομικό δίκαιο οι θεμελιώδεις παράμετροι των χρήσεων γης είναι η οικονομική και κοινωνική εξέλιξη. Οι χρήσεις γης δηλαδή, που ενσωματώνονται μέσα σε ένα κτήριο, δεν διαμορφώνονται με *αναλλοίωτο περιεχόμενο* αλλά αποκτούν το νόημά τους και ερμηνεύονται ως τμήμα της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας. Το ζητούμενο για την ερμηνεία των χρήσεων κτηρίου δεν είναι ο ρόλος που έχει και η σημασία που του προσέδωσε κάποια

συγκεκριμένη στιγμή ο σχεδιασμός που θεσπίστηκε αλλά η μετεξέλιξή τους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι Αμπελόκηποι, το Γκάζι στην Αθήνα, οι Λαχανόκηποι, τα Λαδάδικα στη Θεσσαλονίκη. Έτσι, στο πέρασμα του χρόνου απομένει μόνο κατ' όνομα η αρχική καθορισθείσα χρήση. Η ερμηνευτική αυτή ανανοηματοδότηση της χρήσης γης και της χρήσης κτηρίου θεμελιώνονται έμπρακτα στο γεγονός ότι η παλέτα των χρήσεων γης σε μια πόλη αναδιοργανώνεται δυναμικά με την είσοδο νέων χρήσεων που επιβάλλονται και καθιερώνονται, ενώ άλλες χρήσεις επιβιώνουν οριακά ή εξαφανίζονται.

Η δυναμική αυτή θεώρηση της χρήσης εδράζεται στη σκέψη ότι η σημασία των λέξεων των νομικών κειμένων δεν μπορεί να μείνει αναλλοίωτη στο χρόνο από τη στιγμή που αλλάζει το περιβάλλον του ερμηνευτή του δικαίου. Με δυο λόγια, η λέξη ενός νομικού κειμένου, νοηματοδοτείται από το ευρύτερο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και μία από τις διαστάσεις του πλαισίου αυτού είναι το περιβάλλον ερμηνείας του.

Έτσι, η οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας γέννησε τη μαζικοποίηση των ενεχυροδανειστηρίων σε όλες τις πόλεις, μέχρι και τη διαφήμισή τους στην τηλεόραση, και η πανδημία ανανοηματοδότησε παραδοσιακές δραστηριότητες και διεύρυνε τις παρεχόμενες υπηρεσίες, όπως είναι για παράδειγμα η σύνδεση των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος με τα take away, μαζικοποίησε την παράδοση στο σπίτι, εδραίωσε την τηλεργασία και ανέδειξε την ταύτιση της κατοικίας με το γραφείο.

Η κατοικία, ως η ναυαρχίδα –η μαζικότερη ποσοτικά– των χρήσεων, τελικά έχει μια πολλαπλότητα και συνάμα μια ομοιογένεια.

Τούτο διότι κάθε χρήση γης ή ειδική πολεοδομική λειτουργία συνοψίζεται σε μια ενότητα επιτρεπτών δραστηριοτήτων που συνθέτουν τη νοηματική αυτοτέλεια και τελικά τον πυρήνα της. Έτσι κάθε χρήση γης ή ειδική πολεοδομική λειτουργία συνοψίζει εκφάνσεις και δραστηριότητες.

Η κατοικία, που συνυπήρχε νόμιμα με το γραφείο και την άσκηση οποιουδήποτε ελεύθερου επαγγέλματος (γιατρού, δικηγόρου, αρχιτέκτονα, πολεοδόμου), σήμερα πλέον γίνεται κατοικία για τηλεργασία, αύριο κατοικία για ψηφιακούς νομάδες.

Οι παραπάνω αλλαγές δεν επηρεάζουν τον πυρήνα της κατοικίας στον βαθμό που συνεχίζουν –είτε ως κατοικία–γραφείο, είτε ως τηλεργασία, είτε ως εγκατεστημένος ψηφιακός νομάς– να είναι κατοικία και πληρούνται οι βασικές προϋποθέσεις ή τα χαρακτηριστικά της κατοικίας.

1.1 Έκταση του φαινομένου της εξάπλωσης της βραχυχρόνιας μίσθωσης σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη

Αθήνα

Το Airbnb ξεκίνησε τον Ιούλιο του 2015 με 2.000 καταχωρίσεις ακινήτων στην πλατφόρμα, φτάνοντας τις 5.000 τον Μάιο του 2017 και τις 9.500 τον Αύγουστο του 2018 και ξεπερνώντας τις 11.000 τον Νοέμβριο του 2019.

Μέχρι 21/2/2023 υπήρχαν 11.056 καταχωρίσεις. Από αυτές οι 9.806 (88,7%) ήταν ολόκληρα σπίτια, οι 1.034 (9,4%) ιδιωτικά δωμάτια (private rooms: καταλύματα, όπου διαμένει κανείς μόνος), οι 79 (0,7%) κοινά δωμάτια (shared rooms: καταλύματα, όπου διαμένει κανείς με άλλους) και οι 137 (1,2%) δωμάτια ξενοδοχείου. Καταχωρίστηκαν 76 αφίξεις κατά μέσο όρο, όπου κοστίζει 120€ η νύχτα κατά μέσο όρο, ενώ ο μέσος όρος εισοδήματος φτάνει τα 8.673€.

Οι 10.070 (91,1%) καταχωρίσεις είναι με άδεια, ενώ οι 819 (7,4%) καταχωρίσεις χωρίς άδεια. Παρατηρήθηκαν 10.929 (98,9%) βραχυχρόνιες μισθώσεις (short-term rentals) και 127 (1,1%) μεσοχρόνιες μισθώσεις (longer-term rentals).

Η πολυμίσθωση (multi-listings: περισσότερα δωμάτια ή σπίτια από τον ίδιο καταχωριστή) ανέρχεται σε 7.328 (66,3%) καταχωρίσεις, ενώ η μονομίσθωση (single-listings: ένα δωμάτιο ή σπίτι από τον ίδιο καταχωριστή) σε 3.728 (33,7%) καταχωρίσεις.

Θεσσαλονίκη

Μέχρι 21/2/2023 καταγράφονται 3.059 καταχωρίσεις. Από αυτές οι 2.970 (97,1%) ήταν ολόκληρα σπίτια, οι 78 (2,5%) ιδιωτικά δωμάτια, οι 4 (0,1%) κοινά δωμάτια και οι 7 (0,2%) δωμάτια ξενοδοχείου. Καταχωρίστηκαν 69 αφίξεις κατά μέσο όρο, όπου κοστίζει 157€ η νύχτα κατά μέσο όρο, ενώ ο μέσος όρος εισοδήματος ανέρχεται στα 10.246€.

Οι 2.888 (94,4%) καταχωρίσεις ήταν με άδεια, ενώ οι 102 (3,3%) καταχωρίσεις χωρίς άδεια. Παρατηρήθηκαν 3.022 (98,8%) βραχυχρόνιες μισθώσεις και 37 (1,2%) μεσοχρόνιες μισθώσεις.

Η πολυμίσθωση ανερχόταν σε 1.876 (61,3%) καταχωρίσεις, ενώ η μονομίσθωση σε 1.183 (38,7%) (Inside Airbnb, 2023).

2. Το τετράπτυχο παραμέτρων που συνθέτουν την κατοικία

2.1 Η διάρκεια–μονιμότητα ως κυρίαρχο γνώρισμα της κατοικίας

Πάντως, παρά την απειρία των τυπολογικών εννοιολογικών διαφοροποιήσεων για την κατοικία, συγκροτείται από τη νομολογία και τη θεωρία ένα τετράπτυχο παραμέτρων που συντίθεται από: α) τη συνεχή διαρκή λειτουργία ενός συγκεκριμένου χώρου ως μόνιμη οικιακή διαμονή (angelegte Häuslichkeit), β) ένα οικιακό κοινωνικό περιβάλλον (BVerwG v. 25.3.1996 – 4 B 302.95· Buchholz 406.12 §3· BauNVO Nr. 12 S. 3 und v. 20.12.2016 – 4 B 49.16· NVwZ 2017, 723 Rn. 7) γ) την ιδιαίτερη, δηλαδή, αυτόνομη διαμόρφωση του νοικοκυριού και δ) τον εκούσιο–οικειοθελή χαρακτήρα της διαμονής. Συνακόλουθα, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εκλαμβάνει την κατοικία ως τον χώρο που προορίζεται για μόνιμη εγκατάσταση (εγκατοίκηση) και διαμονή (ενδιαίτηση) προσώπων (ΣτΕ 2396/2021, 3221/2000, 2077/2000, 4581-2/1995, 3455/1983, 4390/1985, ΔΕΦΑΘ 2743/2005), ακολουθώντας, στην πραγματικότητα, τον πυρήνα του νοηματικού πεδίου του άρθρου 51 του Αστικού Κώδικα.

Μάλιστα, σε αυτή τη σύνθεση των παραμέτρων που προσδιορίζουν την έννοια της κατοικίας, η πλέον καθοριστική είναι η διάρκεια, που συναρτάται με τη μόνιμη παραμονή σε ένα συγκεκριμένο χώρο. Μόνιμη ή συνηθισμένη διαμονή σημαίνει επαρκής βαθμός σταθερότητας, και αποκλείεται η προσωρινή ή περιστασιακή παρουσία στο οίκημα και κατ' επέκταση στην κατοικία. Η παραπάνω σκέψη εναρμονίζεται και με το ουσιαστικό περιεχόμενο του άρθρου 51 του Αστικού Κώδικα, που εκλαμβάνει την κατοικία ως έναν χώρο στον οποίο κάποιος έχει τη μόνιμη εγκατάστασή του, και συνάμα αυτός ο χώρος αποτελεί το σταθερό κέντρο των βιοτικών σχέσεων του (Εφετείο Πειραιά 298/2012· Γεωργιάδης & Σταθόπουλος, 2016: 737· Γεωργιάδης, 2019: 126· Τριάντος, 51: 96). Μάλιστα, σε αυτή τη σύνθεση των παραμέτρων που προσδιορίζουν την έννοια της κατοικίας, η πλέον καθοριστική είναι η διάρκεια, που συναρτάται με τη μόνιμη παραμονή σε ένα συγκεκριμένο χώρο.

Ωστόσο, ο περιορισμένος χρόνος διαμονής των ειδικών κατηγοριών σε έναν τόπο (όπως είναι οι φοιτητές, οι στρατιωτικοί, οι δικαστικοί) δεν αναιρεί το χαρακτηριστικό γνώρισμα της μονιμότητας και της σταθερότητας, διότι η χρονική διάρκεια της παραμονής τους σε μια κατοικία συνδέεται με τον περιορισμένο χρόνο εργασίας σε έναν τόπο.

Πάντως, η σταθερότητα και μονιμότητα ως ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κατοικίας συνδέονται και με τις δυνατότητες που παρέχει η νομοθεσία για τις μισθώσεις (König et al., 2019: 114), όπως ειδικότερα η περίπτωση της σιωπηρής αναμίσθωσης του άρθρου 611 ΑΚ. Ως γνωστόν, το άρθρο 611 ΑΚ, όπως έχει ερμηνευτεί από νομολογία, ορίζει ότι εάν μετά την πάροδο μίσθωσης ορισμένου χρόνου ο μισθωτής εξακολουθήσει να κάνει χρήση του μίσθιου εν γνώσει του και χωρίς την εναντίωση του εκμισθωτή, αυτή η παράταση της μίσθωσης εκλαμβάνεται ότι ανανεώνεται για αόριστο χρονικό διάστημα (ΑΠ 95/2020, 136/2016).

Έτσι, ενώ στο τουριστικό κατάλυμα κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα είναι η προσωρινή, χρονικά προσδιορισμένη εκ των προτέρων κάθε φορά παραμονή του ενοίκου σε αυτό, η δε διαμονή στην κατοικία συσχετίζεται με την αόριστη ή περιορισμένη χρονική διάρκεια παραμονής (Ρόζος, 2019) του κυρίου ή μισθωτή σε αυτήν.

Περαιτέρω, η διαβίωση νοείται ως το σύνολο των συνθηκών που ζει κάποιος σ' ένα συγκεκριμένο κτήριο με τον χώρο που το περιβάλλει, που οριοθετεί την ιδιωτική του σφαίρα στο χώρο [BVerfGE 42, 212 (219) 97· BVerfGE 97, 228 (265)] και συνθέτει έναν ιδιαίτερο δεσμό, μια οικειότητα.

2.2 Το οικιακό κοινωνικό περιβάλλον (οικειότητα)

Καθοριστική παράμετρο για την εννοιολογική αποσαφήνιση της μόνιμης ή συνήθους κατοικίας διαδραματίζει ο στενότερος σύνδεσμος που αναπτύσσει ο κύριος ή ο μισθωτής (κάτοχος) της κατοικίας με επίκεντρο αυτήν. Υπό αυτήν την εκδοχή, η μονιμότητα αξιολογείται κάθε φορά υπό το πρίσμα των νομικών και πραγματικών συνθηκών του κοινωνικού περιβάλλοντος του χώρου (BVerfG v. 25.3.1996 – 4 B 302.95) όπου ζει και ασκεί το κύριο μέρος των δραστηριοτήτων του ο κάτοχος ή ο κύριος της κατοικίας (ΔΕΕ 289/2020).

Με αφετηρία τις παραπάνω σκέψεις μπορεί να διατυπωθεί η θέση ότι μόνιμη διαμονή είναι εκείνη του τόπου στον οποίο βρίσκεται στην πραγματικότητα το σύνθηες κέντρο της ζωής του κατοίκου, λαμβανομένου υπόψη του οικογενειακού και οικιακού κοινωνικού περιβάλλοντος.

Η οικειότητα διαμορφώνεται με την επανάληψη καθημερινών πρακτικών (Μαυρίδης, 2004: 45), προσωπικών σχέσεων και επαφών μεταξύ των ενοίκων ενός κτηρίου ή ενός χώρου, όπως είναι η γειτονιά. Οι κανονικότητες αυτές αποτυπώνονται σε απλές συναναστροφές, σε ανταλλαγή εθιμοτυπικών συμπεριφορών, όπως για παράδειγμα τυποποιημένοι ή μη χαιρετισμοί και παροχή αμοιβαίας βοήθειας καθώς και μικρής έκτασης εξυπηρετήσεων μεταξύ των γειτόνων ή των ενοίκων ενός κτηρίου (Βαΐου, 2000: 208).

Έτσι, η σφυρηλάτηση της οικειότητας συντίθεται βαθμιαία με την καθημερινή ποικιλομορφία εμπειριών και πρακτικών που συμβάλλουν στη διαμόρφωση ενιαίων κωδικών επικοινωνίας (Βαΐου, 2007: 5).

Η διαδικασία αυτής της οικειότητας οριστικοποιείται μέσα από συγκρούσεις, προσαρμογές και, ενδεχομένως, συναινέσεις όλων των συμμετεχόντων με συνεκτικό ιστό το κτήριο και τη γειτονιά (Βαΐου, 2000: 214· Λυκογιάννη, 2005: 91). Υπό αυτή την εκδοχή, το κτήριο και η γειτονιά αποτελούν έναν προνομιακό χώρο μοναδικής κοινωνικοποίησης και μάθησης κωδικών συμπεριφοράς και συναναστροφών καθώς και δημιουργίας κοινωνικών δικτύων.

Η ένταση βέβαια της οικειότητας συναρτάται με την ιστορική (Καραμούζη, 1997· Μπελαβίλας, 2021: 46, 325, 440), κοινωνική, τεχνολογική, οικονομική, πολιτική και πολιτισμική ταυτότητα όλων όσων διαβιούν σε αυτήν τη χωρική εγγύτητα.

Ωστόσο, παρά τις αυτονόητες διαφοροποιήσεις που επιφέρουν οι παραπάνω ιστορικές κοινωνικές οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις (Σταυρίδης, 2006: 27), η γειτονιά και το κτήριο αποτελούν έναν χώρο συλλογικής ταυτότητας, κοινωνικών δικτύων, προσωπικών επαφών και μνήμης που σηματοδοτούν ένα αίσθημα κοινότητας και τελικά κοινωνικής συνοχής (Kersten et al., 2022: 72).

Από τις παραπάνω σκέψεις προκύπτει ότι η κοινωνική συνοχή συσχετίζεται άμεσα με τη μακρά χρονική διάρκεια οίκησης σε ένα συγκεκριμένο κτήριο ή γειτονιά που διαμορφώνουν οι καθημερινές πρακτικές (Μαυρίδης, 2004: 30) προσδιορίζοντας μια συνείδηση κοινότητας, κοινής εμπειρίας, και τελικά έναν ιδιαίτερο δεσμό (Kersten et al., 2022: 77) όλων αυτών που συμβιώνουν σ' ένα κτήριο ή μια γειτονιά. Τούτο σημαίνει ότι η κανονικότητα των εμπειριών, των κωδίκων συμπεριφοράς που αναφέρονται σε καθημερινές δραστηριότητες όλων αυτών που διαβιούν σε ένα κτήριο ή μια γειτονιά προσδιορίζει και την ένταση του συνδετικού κρίκου του κάθε κατοίκου με το αίσθημα της κοινότητας στο κτήριο και στη γειτονιά (Βαΐου, 2013: 73). Πρόκειται τελικά για επαρκείς συνεκτικούς δεσμούς (Gillow, 1996) που ενώνουν την υπόσταση της κατοικίας με την ψυχοσυναισθηματική αντίληψη του ενοίκου της ότι αποτελεί μέλος μιας κοινότητας που διαβιεί σε ένα κτήριο ή σε μια γειτονιά.

Πάντως, να υπενθυμιστεί τέλος, ότι η γειτονιά συνήθως είναι άτυπα οριοθετημένη. Ωστόσο, όπως και το κτήριο, ο χωρικός προσδιορισμός της γειτονιάς μπορεί να είναι με ακρίβεια καθορισμένος. Μάλιστα, σύμφωνα με το άρθρο 30 του Ν.1337/1983 σε συνδυασμό με την ΥΑ 621/59/84 (ΦΕΚ Β' 9) προβλεπόταν η πολεοδομική επιτροπή της γειτονιάς (ΠΕΓ), η οποία όμως δεν λειτούργησε ποτέ, καθώς και με τον Ν. 3463/2006, όπως εκάστοτε ισχύει, προβλέπεται το Δημοτικό Διαμέρισμα.

2.3 Αυτόνομη διαμόρφωση συντήρηση του νοικοκυριού

Εκτός από τη δυνατότητα για ορισμένη ή απεριόριστη χρονική διάρκεια της παραμονής, θεμελιώδες χαρακτηριστικό γνώρισμα της κατοικίας είναι και η αυτόνομη διαμόρφωση και συντήρηση του νοικοκυριού.

Ως αυτονομία της συντήρησης και διαμόρφωσης του νοικοκυριού νοείται: α) η ανεμπόδιστη εξατομικευμένη τροφοδοσία του κάθε νοικοκυριού που λειτουργεί και έχει επίκεντρο την κύρια κατοικία, β) η αυτοτέλεια–αυτονομία των εγκαταστάσεων και όλων των αντικειμένων που συναπαρτίζουν το νοικοκυριό, όπως κατ' ελάχιστον την κουζίνα και τουαλέτα ανεξαρτήτως μεγέθους –καθοριστικό κριτήριο είναι η πρωτοβουλία για την αγορά όλων των αντικειμένων που συναπαρτίζουν ένα νοικοκυριό (Uschkerait, 2018) και γ) κυρίως, η αυτόνομη οργάνωση όλων των περιεχομένων υπηρεσιών σε μια κατοικία. Ευνόητο είναι ότι ο αυτοτελής και ανεξάρτητος εξοπλισμός ενός νοικοκυριού λαμβάνει χώρα εξαιτίας της μεγάλης χρονικής διάρκειας παραμονής του κυρίου ή κατόχου σε ένα διαμέρισμα. Σε διαφορετική περίπτωση, ευνόητο είναι ότι θα ήταν ασύμφορη οικονομικά για τον εκάστοτε χρήστη του διαμερίσματος η

αγορά του οικιακού εξοπλισμού. Αντίστροφα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της μακροχρόνιας παραμονής είναι ότι παρέχεται στον κύριο ενός διαμερίσματος ο αυτοτελής και ανεξάρτητος σχεδιασμός της διαμόρφωσης του οικιακού εξοπλισμού (Busse and Kraus, 2021:144).

Έτσι η αυτόνομη οργάνωση συνίσταται στην ανάληψη της πρωτοβουλίας από τον κύριο, συγκύριο ή νομέα-κάτοχο της κατοικίας για τη λειτουργική διαχείριση και αξιοποίησή της, περιλαμβάνει τον συνεχή εφοδιασμό με την πλήρη οικοσκευή μέχρι και τη συντήρησή της (Fugmann-Hiesing, 1996: 324). Η απομάκρυνση του οικιακού εξοπλισμού συνιστά και την αποξένωση του νοίκου από την κατοικία του και όχι η μακράς διάρκειας απουσία του από αυτήν (ΕΔΔΑ Winterstein and others v.France (application no 27013/17), 17 October 2013, παρ. 141· Renata McKay –Lopecka v.Poland (application no 45320/99), 19 September 2006).

Επομένως το σύνολο των εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τη διαχείριση μιας οικιακής ζωής ενός νοικοκυριού (Blechschiidt, 2021: 22) αποτελεί κριτήριο οριοθέτησης της κατοικίας, από την παροδική και περιστασιακή παραμονή του οποιουδήποτε που διαμένει σε ένα διαμέρισμα ή ενοικιαζόμενο δωμάτιο, που προϋποθέτει ότι ο οικιακός εξοπλισμός (VGH Mannheim, 2017: 269), όπως είναι για παράδειγμα η μικρή κουζίνα με ψυγείο για να φιλοξενήσει το φαγητό του, η εγκατάσταση πλύσης των ρούχων και άλλες οικοσκευές, δεν τα έχει εγκαταστήσει ούτε τα έχει προμηθεύσει ο περιστασιακά διαμένων σε αυτό.

2.4 Ο εκούσιος χαρακτήρας της διαμονής

Ο εκούσιος χαρακτήρας της διαμονής νοείται σε αντιδιαστολή με τη μεταφορά οικογενειών ή μεμονωμένων προσώπων σε ένα εκ των προτέρων καθορισμένο χώρο με άλλους ανθρώπους που τους συνδέει μια κοινή ιδιότητα ή νομικό καθεστώς (Fugmann-Hiesing, 1996: 326). Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν: α) τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.), β) οι Ελεγχόμενες Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο και γ) οι Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές (Κ.Ε.Δ.), οι οποίες έχουν χώρους διακριτούς εντός των οποίων λειτουργούν εγκαταστάσεις προσωρινής φιλοξενίας και ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης (Ν. 3907/2011, άρθρο 31). Τα παραπάνω κέντρα αποτελούν την προσωρινή διαμονή των πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις και την περαιτέρω παραπομπή και μετακίνησή τους σε κατάλληλες δομές για την προσωρινή υποδοχή ή φιλοξενία τους. Τα κέντρα αυτά, χρησιμοποιούνται κυρίως για να πραγματοποιηθούν οι διαδικασίες καταγραφής, ταυτοποίησης και εξακρίβωσης των στοιχείων, για να λάβει χώρα ο απαραίτητος ιατρικός έλεγχος, να εντοπιστούν τα ευάλωτα πρόσωπα και να παρασχεθούν όλες οι απαραίτητες πληροφορίες ιδιαίτερα για τις διαδικασίες διεθνούς ή άλλης μορφής προστασίας και για τις διαδικασίες επιστροφής (βλ. άρθρο 8 του Ν. 4375/2016 / ΦΕΚ Α' 51· άρθρο 111 του Ν. 4622/2019 / ΦΕΚ Α' 133· άρθρο 116 παρ.2 του Ν. 4636/2019 / ΦΕΚ Α' 169).

3. Παρεχόμενες υπηρεσίες Airbnb

Κατά τη διάρκεια της βραχυχρόνιας μίσθωσης σε ένα Airbnb παρέχονται πριν ή καθ' όλη τη διάρκεια της βραχυχρόνιας μίσθωσης οι παρακάτω υπηρεσίες: α) καθαρισμός του διαμερίσματος, β) παροχή καθαρών κλινοσκεπασμάτων, γ) είδη υγιεινής η προσωπικής οικογενειακής καθαριότητας, δ) τρόφιμα ή πόσιμα σε οποιαδήποτε μορφή ακόμη αεροστεγώς κλεισμένα η εμφιαλωμένα αντίστοιχα (βλ. ΣΕΤΕ, 2022) ή ακόμη και ετοιμάζουν οι ίδιοι οι ιδιοκτήτες φαγητά για τους εαυτούς τους και τα δίνουν στους μισθωτές τους.

Πέρα από τις παραπάνω αναφερόμενες υπηρεσίες διαμονής και καθαρισμού του διαμερίσματος, παρέχονται επίσης διαδικτυακά υπηρεσίες που κατά τη θεωρία «εναρμονίζονται με τις υπηρεσίες που παρέχει το ειδικό προσωπικό των ξενοδοχείων στους πελάτες τους» (Σπυρίδων, 2019: 5, 6, 18, 19), όπως είναι ενδεικτικά: α) η μεταφορά από και προς το αεροδρόμιο ή τον τόπο άφιξης του επισκέπτη, β) η επίσκεψη σημείων εστίασης ή αξιοθέατα θεατών ή άλλων σημείων περισσότερο ή λιγότερο ειδικού και εστιασμένου ενδιαφέροντος, γ) η συμμετοχή σε πλήθος δράσεων στον τόπο του καταλύματος. Ειδικότερα, παρέχεται η δυνατότητα για δραστηριότητες και ξεναγήσεις σε διαφορετικά μέρη μιας πόλης με την καθοδήγηση διερμηνέων ή τοπικών ξεναγών. Επίσης παρέχονται πληροφορίες για ημερήσιες εκδρομές, για επίσκεψη σε εργαστήρια, για συμμετοχή σε μαθήματα μαγειρικής σε γευσιγνωσία σε φεστιβάλ τοπικού παραδοσιακού φαγητού, για βόλτες σε ιστορικούς χώρους ή περιπάτους, για δραστηριότητες ποικίλης μορφής όπως είναι η φωτογράφιση ή για πεζοπορία, για την άσκηση κάθε είδους αθλητικών δραστηριοτήτων, η συμμετοχή σε πάσης φύσεως κοινωνικές, πολιτιστικές δραστηριότητες, όπως συναυλίες, θέατρα, εικαστικές εκθέσεις.

Αποτελεί κοινό τόπο ότι οι ψηφιακές πλατφόρμες που αξιοποιούνται για τη βραχυχρόνια μίσθωση ακινήτων αποσκοπούν: α) κυρίως στην ικανοποίηση των τουριστικών αναγκών και στην εξυπηρέτηση της συνεχώς αυξανόμενης ζήτησης για τουριστικά καταλύματα: ακριβώς για τον λόγο αυτό, ειδικά τα τελευταία χρόνια, αποτελούν το αντίπαλο δέος και τον βασικότερο ανταγωνιστή των παραδοσιακών μορφών τουριστικών καταλυμάτων (κυρίως ξενοδοχείων, ξενώνων και επιπλωμένων διαμερισμάτων και δωματίων) β) σε πάρτι την εποχή του κορονοϊού (lifo.gr, 10.01.2022· Καθημερινή, 10.01.2022· 16.10.2021) και όσο τελειώνει η πανδημία και σε πάρτι κυρίως εφήβων.

Πρόκειται για μια αλλαγή τόσο σε επίπεδο κτηρίου (από το στρώμα ενός δωματίου ή από το διαμέρισμα σε funds που επενδύουν με την ανακατασκευή κτηρίου ή κτηρίων και σε παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους ενοίκους της βραχυχρόνιας μίσθωσης έξω ή μέσα στο μισθωμένο διαμέρισμα), όσο και επιχειρηματική: Δηλαδή από μία πρόχειρη ατομική και κοινωνικά διάχυτη πρακτική σε μια κερδοφόρα, απόλυτα οργανωμένη επιχειρηματική δραστηριότητα.

Τα ακίνητα που εκμισθώνονται με βραχυχρόνια μίσθωση, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν. 4446/2016, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 111 παρ. 1 του Ν. 4472/2017 είναι:

διαμέρισμα, μονοκατοικία, οποιαδήποτε άλλη μορφή οικήματος με δομική και λειτουργική αυτοτέλεια και ακόμα τα δωμάτια εντός διαμερισμάτων ή μονοκατοικιών. Αντίστοιχα, σύμφωνα με το άρθρο 1 της Υπουργικής Απόφασης 12868/2019 τα ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια διαμερίσματα νοούνται ως εγκαταστάσεις διαμονής που διαθέτουν χώρους διανυκτέρευσης σε δωμάτια ή σε διαμερίσματα ενός ή περισσότερων χώρων με λουτρό και αποτελούν μη κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα της υποπερίπτωσης γγ' της περίπτωσης β' της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του Ν. 4276/2014.

Από τις παραπάνω σκέψεις προκύπτει ότι τόσο από την μορφολογία του οικήματος, όσο και από τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους χρήστες του, υφίσταται μια συγγενής νομοθετική θεώρηση των κτιρίων που εκμισθώνονται με βραχυχρόνια μίσθωση στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού με το οίκημα των μη κύριων ξενοδοχειακών καταλυμάτων.

Επομένως, μπορούμε να οδηγηθούμε στην καταρχήν συμπερασματική σκέψη ότι η χρήση που πραγματοποιείται στα ακίνητα που εκμισθώνονται με βραχυχρόνια μίσθωση στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού προσιδιάζει στη χρήση των τουριστικών καταλυμάτων, στη χρήση τουρισμού–αναψυχής. Με δυο λόγια, το Airbnb αποτελεί τη μετεξέλιξη των ενοικιαζόμενων επιπλωμένων δωματίων και αποτελεί υποκατηγορία της γενικής πολεοδομικής λειτουργίας του τουρισμού και αναψυχής.

4. Το Airbnb αποτελεί τη μετεξέλιξη των ενοικιαζόμενων επιπλωμένων δωματίων

Η χρήση, μάλιστα, των ακινήτων που εκμισθώνονται βάσει βραχυχρόνιας μίσθωσης στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού όχι απλώς δεν προσιδιάζει στη χρήση που λαμβάνει χώρα στα ακίνητα που αξιοποιούνται ως κατοικία αλλά επιπλέον (και πολύ περισσότερο) συνεπάγεται δραστηριότητες και συμπεριφορές που δεν συνάδουν με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κατοικίας. Είναι ευνόητο ότι η ιδιότητα του τουρίστα, που απομακρύνεται από την καθημερινότητά του και επισκέπτεται μια πόλη για περιορισμένο χρόνο αναζητώντας την ξεκούραση, τη διασκέδαση και την ψυχαγωγία, ενδέχεται και είναι ιδιαίτερα σύνηθες να συνοδεύεται από θορυβώδεις συμπεριφορές (μουσική κ.λπ.), με δύο λόγια την αυτονόητη παρέκβαση της καθημερινότητας που ακολουθεί καθένας στην κατοικία του και τη μετάβαση σε ιδιαίτερο καθεστώς που είναι οι διακοπές.

Κατά τη διάρκεια της σύντομης παραμονής τους στα ακίνητα, οι χρήστες των υπηρεσιών που παρέχονται από τις ψηφιακές πλατφόρμες στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού ούτε καθιστούν τα ακίνητα αυτά το επίκεντρο των ζωτικών συμφερόντων τους, ούτε διαμορφώνουν σε αυτά τον προσωπικό τους χώρο, ούτε αναπτύσσουν προσωπικούς, οικογενειακούς και επαγγελματικούς δεσμούς, ούτε αποκτούν σχέσεις γνωριμίας και οικειότητας με τους λοιπούς ενοίκους, ούτε αξιώνουν την ασφάλεια που παρέχει η μονιμότητα και σταθερότητα της κατοικίας, ούτε επιδιώκουν την οικιακή ειρήνη, ηρεμία και ησυχία, όπως αυτή νοείται στο πλαίσιο της κατοικίας. Η αντιδιαστολή αυτή ανάμεσα στη χρήση των ακινήτων που

αξιοποιούνται για κατοικία και σε αυτά που αποτελούν αντικείμενο εκμετάλλευσης στο πλαίσιο βραχυχρόνιας μίσθωσης έχει αποτυπωθεί και νομολογιακά, καθώς σε ανάλογη περίπτωση έχει κριθεί ότι προέχουσα χρήση του μισθίου δεν ήταν αυτή της κατοικίας, παρότι αυτό είχε εκμισθωθεί ως κατοικία, αλλά προέχουσα ήταν η χρήση της αξιοποίησης του ακινήτου με υπεκμίσθωση σε τρίτους μέσω διαδικτυακής πλατφόρμας βραχυχρονίων μισθώσεων, που συνιστά μορφή εμπορικής–επιχειρηματικής αξιοποίησης του ακινήτου (ΜΠρΑθ 1256/2019). Υπ’ αυτήν την εκδοχή, η βραχυχρόνια μίσθωση, που συνιστά τη μετεξέλιξη των ενοικιαζόμενων δωματίων, περιλαμβάνει κυρίως τις εγκαταστάσεις που παρέχουν προσωρινή διανυκτέρευση έναντι αντιτίμου σε έναν συνεχώς μεταβαλλόμενο κύκλο επισκεπτών για εμπορικούς σκοπούς, χωρίς οι επισκέπτες να μπορούν να διαμορφώσουν ή να επέμβουν στην κατοικία που φιλοξενούνται (Pommer, 2017: 491).

Επομένως, βραχυχρόνια μίσθωση ως χρήση μπορεί να επιτρέπεται κατ’ αρχήν στις περιοχές που, με βάση το από 23.02.1987 ΠΔ, επιτρέπονται υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι κυρίαρχη στα κτήρια και διαμερίσματα της γενικής κατοικίας (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των ξενώνων και των ξενοδοχείων μέχρι 100 κλίνες, άρθρο 3), πολεοδομικού κέντρου – κεντρικής λειτουργίας πόλης – τοπικού κέντρου συνοικίας – γειτονιάς (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των ξενώνων, των ξενοδοχείων και των λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων, άρθρο 4) και τουρισμού–αναψυχής (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των ξενώνων, των ξενοδοχείων και των λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων, άρθρο 8).

Αντίστοιχα, στις περιοχές που, με βάση το ΠΔ 59/2018, επιτρέπονται οι χρήσεις της γενικής κατοικίας υπό προϋποθέσεις (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των τουριστικών καταλυμάτων μέχρι 150 κλίνες και των λοιπών τουριστικών επιχειρήσεων, άρθρο 3), πολεοδομικού κέντρου – κεντρικών λειτουργιών πόλης – τοπικού κέντρου συνοικίας – γειτονιάς (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των τουριστικών καταλυμάτων, των εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής και των λοιπών τουριστικών επιχειρήσεων, άρθρο 4), τουρισμού–αναψυχής (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των τουριστικών καταλυμάτων, των εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής και των λοιπών τουριστικών επιχειρήσεων, άρθρο 5) και χονδρεμπορίου (που περιλαμβάνουν το στοιχείο των κύριων ξενοδοχειακών καταλυμάτων, άρθρο 9).

5. Το Airbnb δεν μπορεί να καταργεί την κατοικία στη γενική κατοικία

Σήμερα, οι βραχυχρόνιες μισθώσεις γιγαντώνονται στα κέντρα των πόλεων (όπως το κέντρο της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης και των περισσότερων πόλεων), που κατά τεκμήριο είναι γενικής κατοικίας, ή γύρω από νοσοκομεία, μαιευτήρια ακόμα σε περιοχές αμιγούς κατοικίας, όπως το Υγεία, στο Μητέρα στο Μαρούσι ή σε γενικής κατοικίας, όπως στο Νοσοκομείο Παιδών στο Γουδί.

Η διατήρηση ενός υφιστάμενου ανορθολογικού πολεοδομικού καθεστώτος που υποχωρεί η κατοικία, όπως στη γενική κατοικία που θα όφειλε να είναι κυρίαρχη, συνιστά έναν ιδιαίτερο κρίσιμο τομέα για τη βιωσιμότητα των πόλεων και τη διασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων των πόλεων και των οικιστικών περιοχών. Στη χώρα μας,

η πολεοδόμηση –ή ορθότερα η υλοποίηση θεσπισμένων μέτρων πολεοδομικής πολιτικής– είτε δεν ασκείται με συνέπεια τη δημιουργία εκατοντάδων χιλιάδων αυθαιρέτων που οι ιδιοκτήτες τους πιέζουν με σχεδιασμό να τα νομιμοποιήσουν εκ των υστέρων είτε να θεσπίσει η Πολιτεία σχετικά νομοθετήματα για την τακτοποίηση και τη νομιμοποίηση τους. Ωστόσο, στο ανορθολογικό αυτό πολεοδομικό καθεστώς, η ποιότητα των όρων διαβίωσης δεν αξιολογείται μόνο σε επίπεδο μιας ιδιοκτησίας ή ενός οικοδομικού τετραγώνου αλλά κυρίως σε επίπεδο πολεοδομικής ενότητας και γειτονιάς και περαιτέρω σε επίπεδο πόλης.

Ως εκ τούτου, ένα ανορθολογικό πολεοδομικό καθεστώς που έχει διαμορφωθεί στη γενική κατοικία του κέντρου της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και των υπολοίπων μεγάλων πόλεων με καλπάζουσα χρήση βραχυχρόνια μίσθωση σε συνδυασμό με τη μειωμένη πολιτική βούληση για την επιβολή των θεσμικών μέτρων (Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 115), συνιστά την παραβίαση του άρθρου 24 του Συντάγματος, στο βαθμό που δεν περιφρουρείται η κατοικία.

6. Συμπεράσματα

Κοινό σημείο αναφορικά με την κατάσταση στην αγορά και ενοικίαση κατοικιών στις πόλεις που οι πλατφόρμες βραχυχρόνιας μίσθωσης έχουν έντονη παρουσία, είναι η αύξηση των ενοικίων στις περιοχές όπου παρατηρείται έντονη παρουσία βραχυχρόνιων μισθώσεων. Παράλληλα παρατηρείται μείωση των διαθέσιμων οικημάτων προς μακροχρόνια ενοικίαση, και έτσι οι ενοικιαστές έρχονται με πολύ βίαιο τρόπο αντιμέτωποι με τις επιπτώσεις της εξάπλωσης του Airbnb (Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 80). Σε όλες τις νομοθεσίες που εξετάστηκαν προηγουμένως κρίθηκε από το νομοθέτη –και σε ορισμένες περιπτώσεις επιβεβαιώθηκε νομολογιακά– ότι η βραχυχρόνια μίσθωση αποτελεί επιχειρηματική δραστηριότητα και, ως τέτοια, κρίθηκε τόσο από πολεοδομική σκοπιά, όσο και από φορολογική σκοπιά, με αποτέλεσμα να επιφυλάσσεται διαφορετική αντιμετώπιση, πολεοδομικά και φορολογικά, για τα ακίνητα που αξιοποιούνται για βραχυχρόνια μίσθωση. Στο πλαίσιο αυτό, πολλά κράτη μέλη της Ε.Ε, τα οποία αποτελούν σημαντικούς πόλους τουριστικής έλξης και αντιμετωπίζουν εδώ και αρκετά χρόνια τις πιέσεις του φαινομένου του Airbnb και των λοιπών, αντίστοιχων πλατφορμών βραχυχρόνιων μισθώσεων, καθώς επίσης και τα τοπικά κρατίδια και οι δήμοι, έλαβαν μέτρα περιορισμού των βραχυχρόνιων μισθώσεων. Από τα μέτρα αυτά, τα οποία είναι όμοια, ενίοτε δε και πανομοιότυπα ανάμεσα στα διάφορα κράτη, ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο περιορισμός του επιτρεπόμενου χρόνου μίσθωσης μέσω βραχυχρόνιων μισθώσεων σε κατά κανόνα 90 ημέρες (Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 100· TheRealDeal, 13.02.2021) και μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις σε 120 μέρες (Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 10· TheLocal/AFP, 6.9.2018), ενώ δεν λείπουν και οι περιπτώσεις όπου το ανώτατο χρονικό διάστημα ορίστηκε σε 30 μέρες (<https://apartmentsapart.com/new-strict-dutch-rules-on-airbnb-a-plan-for-our-cities/>). Από φορολογική άποψη, η βραχυχρόνια μίσθωση αντιμετωπίζεται ως επιχειρηματική δραστηριότητα και, για τον λόγο αυτό, υπόκειται σε διαφορετικό φορολογικό συντελεστή από τις αντίστοιχες μισθώσεις κατοικιών. Επιπλέον, στα κοινά μέτρα που θεσπίστηκαν

περιλαμβάνεται η υποχρέωση δήλωσης και ενημέρωσης της χρήσης της κατοικίας ως μίσθωμα βραχυχρόνιας μίσθωσης (ZwVbG Vom 29, November 2013). Από πολεοδομική δε άποψη, στα πιο κοινά και σημαντικά μέτρα περιλαμβάνονται η υποχρέωση αλλαγής χρήσης από κατοικία σε χρήση βραχυχρόνιας μίσθωσης («χρήση εμπορίου», Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 1014, 115), με τη λήψη ειδικής άδειας ή με την τροποποίηση της υπάρχουσας οικοδομικής άδειας, καθώς επίσης και η υποχρέωση αντιστάθμισης και αποζημίωσης της χρήσης βραχυχρόνιας μίσθωσης με την εξεύρεση άλλου ακινήτου στην ευρύτερη περιοχή, με χρήση αποκλειστικά κατοικίας (L631-7 du Code de la construction et de l'habitation).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η θέση που το Δημοτικό Συμβούλιο καθορίζει τις περιοχές απόλυτης απαγόρευσης βραχυχρόνιας μίσθωσης διαμερισμάτων (Μπαλαμπανίδης κ.ά., 2021: 113· § 7a der WBO) ή διαφορετικά καθορίζει τις περιοχές όπου είναι επιτρεπτή η βραχυχρόνια μίσθωση και προσδιορίζει σε αυτές ένα ανώτατο όριο καταλυμάτων βραχυχρόνιας μίσθωσης (φέρουσα ικανότητα) (Portugal Property Guides, 2021) .

Εξίσου σημαντική είναι και η υποχρέωση καταγραφής των ακινήτων που διατίθενται για βραχυχρόνια μίσθωση, με την καταχώρισή τους σε ορισμένη βάση δεδομένων (Carvalho & Polícarro, 2018) ή με τη λήψη ορισμένης ταυτότητας ακινήτου ή αριθμού μητρώου (ZwVbG, 29.11.2013). Το σύνολο των παραπάνω μέτρων, ιδίως πολεοδομικών και φορολογικών, καταδεικνύουν ότι στις μεγαλύτερες πόλεις και χώρες της Ε.Ε, που δέχονται τις μεγαλύτερες τουριστικές πιέσεις σε ετήσια βάση, η βραχυχρόνια μίσθωση αντιμετωπίζεται ως ένα ζήτημα το οποίο χρήζει αντιμετώπισης, περιορισμού και εν γένει ρύθμισης και, παράλληλα, καθιστούν σαφές ότι η βραχυχρόνια μίσθωση αφενός συνιστά επιχειρηματική δραστηριότητα και αφετέρου ασκεί πιέσεις και αλλοιώνει την κατοικία, η οποία πρέπει να προστατευτεί.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Βαΐου, Ντ., Καλαντίδης, Α., Λυκογιάννη, Στ., Τσίκλη, Α & Γκουρίδη, Φ. (2007) *Ανάπτυξη μεθοδολογικών εργαλείων για τη συγκριτική έρευνα της γειτονιάς σε μεγάλες πόλεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Πρόγραμμα Ενίσχυσης Βασικής Έρευνας «Λεύκιππος». Αθήνα: ΕΜΠ-Σχολή Αρχιτεκτόνων, Τομέας Πολεοδομίας-Χωροταξίας.
- Βαΐου, Ντ. (2013) «Δια-εθνικές καθημερινότητες στην πόλη: επανεξετάζοντας έμφυλες σχέσεις και πρακτικές φροντίδας στις γειτονιές της Αθήνας». Στο: Α. Αθανασίου & Γ. Τσιμουρής (επιμ.), *Μετανάστευση, φύλο και επισφάλειες σε συνθήκες κρίσης. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 140-141 Β'-Γ', σ. 71-86.
- Βαΐου, Ντ. (2000) «Πόλη και πολίτες: Η καθημερινή ζωή και το 'δικαίωμα στην πόλη'». Στο: Μ. Μοδινός & Ευθυμίουπουλος, Ηλ. (επιμ.) *Η βιώσιμη πόλη*. Αθήνα: Εκδόσεις Στοχαστής.
- Βλαχόπουλος, Σ. (2022) *Χτίζοντας το πολίτευμα: η πολιτειακή ταυτότητα της αρχιτεκτονικής*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.
- Γεωργιάδης, Α. (2019) *Γενικές αρχές αστικού δικαίου*. 5^η έκδ. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα.
- Γεωργιάδης, Α. & Σταθόπουλος, Μ. (2016) *Αστικός Κώδικας: γενικές αρχές*. 2^η έκδ. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα.
- Καθημερινή (19.01.2022) «Βαρύ πρόστιμο στον διοργανωτή του κορωνοπάρτι σε αποθήκη του Μετς». Προσβάσιμο από: <https://www.kathimerini.gr/society/561676717/vary-prostimoston-diorganoti-toy-koronoparti-se-apothike-toy-mets/> [τελευταία πρόσβαση 09/03/2023].
- Καθημερινή (16.10.2021) «Θεσσαλονίκη: κορωνοπάρτι με πάνω από 1.500 άτομα στο ΑΠΘ». Προσβάσιμο από: <https://www.kathimerini.gr/society/561543985/thessaloniki-koronopartime-pano-apo-1-500-atoma-sto-aphth/> [τελευταία πρόσβαση 09/03/2023].
- Καραμούζη, Α. (1997) «Καταγραφή και χαρτογράφηση των προσφυγικών οικισμών στον ελληνικό χώρο από το 1821 έως σήμερα: προσέγγιση στα πλαίσια των πολιτικών εξελίξεων και της παράλληλης κρατικής δραστηριότητας». Στο: Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα: οι προσφυγούπολεις στην Ελλάδα*. Αθήνα, 11-12 Απριλίου 1997, σ. 15-57.
- Lifo.gr (10.01.2022) «Νοικιάζουν βίλες για να κάνουν "κορωνοπάρτι": έλεγχοι σε Βάρκιζα, Λαγονήσι και Ανάβυσσο». Προσβάσιμο από: <https://www.lifo.gr/now/greece/noikiazoy-n-biles-gia-na-kanoy-n-koronoparti-eleghoi-se-barkiza-lagonisi-kai-anabyssos> [τελευταία πρόσβαση 15/12/2022].
- Λυκογιάννη, Στ. (2005) *Η μελέτη της πόλης μέσα από την έμφυλη διάσταση της καθημερινότητας*. Διδακτορική διατριβή. ΕΜΠ, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών.
- Μαυρίδης Η. (2014) «Η έννοια της καθημερινότητας στην κοινωνική θεωρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 114, σ. 27-59. <https://doi.org/10.12681/grsr.9280>.

- Μέλισσας, Δ. (2015) *Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (Ν.4067/2012)*. 3η έκδ. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (2021) *Οι χρήσεις γης*. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (2022) *Airbnb: η πολεοδομική αντιμετώπιση*. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλα.
- Μπαλαμπανίδης, Δ., Παπατζανή, Ε. & Πέττας, Δ. (2021) *Το Airbnb στην πόλη: ευκαιρία ή απειλή;* Αθήνα: Πόλις.
- Μπελαβίλας, Ν. (2021) *Ιστορία της πόλης του Πειραιά: 19ος και 20^{ος} αιώνες*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Ρόζος, Ν. (Μάρτιος 2019) «Η μη αναγνώριση ορισμένων οικισμών ως οικισμών: παρατηρήσεις στα ΣτΕ Π.Ε, 234/2017 (5μ) και 53/2018 (Ολ)». *Νόμος και Φύση*.
- ΣΕΤΕ (2022) «Επιστολή της 5ης Απριλίου 2022 που αφορά στη στήριξη τουριστικών επιχειρήσεων με έκθεση στη ρωσική αγορά και προτάσεις για βελτίωση του πλαισίου βραχυχρόνιας μίσθωσης». Προσβάσιμο από: <https://sete.gr/theseis-sete/epistoli-sete-pou-afora-sti-stirixi-touristikon-epiheiriseon-me-ekthesi-sti-rosiki-agora-kai-protaseis-gia-veltiosi-tou-plaisiou-vrauhronias-misthosis/> [τελευταία πρόσβαση 15/12/2022].
- Σπυρίδων, Αλ. (2019) *Βραχυχρόνιες μισθώσεις ακινήτων μέσω διαδικτυακής πλατφόρμας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σταυρίδης, Στ. (2006) «Η σχέση χώρου και χρόνου στη συλλογική μνήμη». Στο: Στ. Σταυρίδης (επιμ.), *Μνήμη και εμπειρία του χώρου*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Τριάντος, Ν. (2018) *Αστικός Κώδικας: ερμηνεία κατ' άρθρο. Τόμος Πρώτος (Άρθρα 1-946)*. 4η έκδ. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ξενόγλωσση

- BVerwG Beschl. v. 25. 3. 1996 – [4 B 302.95](#).
- Blechtschmidt (2021) σε: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *Baugesetzbuch* § 13a.
- Blechtschmidt (2021) σε: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *Baugesetzbuch* § 13a.
- Busse, J. & Kraus, St. (September 2021) *Bayerische Bauordnung*, München: CH. Beck.
- Carvalho, J.M. & Policarpo, P. (2018) “Regulating Airbnb in Portugal”, *EuCML* 6/2018, p.256-258. Προσβάσιμο από: <https://jorgemoraiscarvalho.com/wp-content/uploads/2019/01/Regulating-Airbnb-in-Portugal.pdf> [τελευταία πρόσβαση 15/12/2022].
- Gillow v. The United Kingdom (applicatios no 9063/80), 24 November 1086 , παρ. 46 , ΕΔΔΑ Akdivar and others v. Turkey (application no 21893/93 , 16 September 1996, παρ. 88.
- Fugmann – Hiesing An. (1996) Der bauplanungsrechtliche Begriff des Wohngebäudes –ein Abwehrmittel gegen «unliebsame Nachbarn», *DöV*, (324).
- Inside Airbnb (2023). Προσβάσιμο από: <http://insideairbnb.com/> [τελευταία πρόσβαση 09/03/2023].
- Kersten J., Neu, C.& Vogel, B. (2022) *Das soziale -Orte -Konzept*. Zusammenhalt in einer vulnerablen Gesellschaft, *Rurale Topografien*, Transcript Bielefeld.
- König, H., Röser, Th. & Stock, J. (2019) *Baunutzungsverordnung Kommentar*, München: CH. Beck.

- Pommer, S. (2017) *Zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Ferienwohnungen und zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen nach der BauGB-Novelle*, UPR 2017, p. 490-493.
- Portugal Property Guides (30.11.2021). Προσβάσιμο από:
<https://www.propertyguides.com/portugal/news/new-rules-come-in-around-airbnb-rentals/>
[τελευταία πρόσβαση 15/12/2022].
- The Local/AFP (6.09.2018) “Could Airbnb rentals soon be banned in central Paris?”. Προσβάσιμο από:
<https://www.thelocal.fr/20180906/could-airbnb-rentals-soon-be-banned-in-central-paris> [τελευταία πρόσβαση 15/12/2022].
- The Real Deal (13.02.2021) “Barcelona may tighten rules on short-term rentals... again“. Προσβάσιμο από:
<https://therealdeal.com/national/2021/02/13/barcelona-may-tighten-rules-on-short-term-rentals-again/> [τελευταία πρόσβαση 15/12/2022].
- Uschkerit, T. (2018) *Bauplanungsrechtliche Anforderungen an temporäre Wohnformen NJW-Spezial*, 556 (556).
- VGH Mannheim, BeckRS (2017), 103499, αναφ. στη NJW-Spezial, (269).

Μέλισσας Δημήτρης
Δικηγόρος – Καθηγητής Σχολής Πολιτικών Μηχανικών ΕΜΠ
email: dmelissa@otenet.gr

Ο χωρικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της Οδηγίας Seveso III: μια συγκριτική αποτίμηση εμπειριών σε Ελλάδα και Κύπρο

Γεμεντζή Γεωργία

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

Πισσούριος Ιωάννης

Αν. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

Λαϊνάς Ιωάννης

Υποψ. Διδάκτωρ, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΠΘ – Senior Advisor ΣΕΒ¹

Περίληψη

Η παρούσα εργασία αποτελεί μια συγκριτική μελέτη της εφαρμογής της Οδηγίας Seveso III σε Ελλάδα και Κύπρο. Συγκεκριμένα, η εργασία εστιάζει στο άρθρο 13 της Οδηγίας, το οποίο αφορά τον χωρικό σχεδιασμό, και διερευνά τόσο τις σχετικές πρακτικές σχεδιασμού και ελέγχου της ανάπτυξης που ακολουθούνται σε Ελλάδα και Κύπρο όσο και την παραγωγή απτών αποτελεσμάτων όσον αφορά την προστασία του πληθυσμού και των υποδομών σε περίπτωση βιομηχανικού ατυχήματος μεγάλης έκτασης. Η ανάλυση καλύπτει και τους τρεις άξονες ενδιαφέροντος του άρθρου 13 της Οδηγίας, δηλαδή: τον σχεδιασμό των χρήσεων γης κοντά σε μονάδες Seveso, τον έλεγχο της ανάπτυξης μονάδων Seveso ή άλλων χρήσεων που βρίσκονται πλησίον μονάδων Seveso και τη λήψη μέτρων σε σχέση με υφιστάμενες μονάδες. Η ανάλυση διαπιστώνει ότι στην Κύπρο υπήρξε επιτυχής ενσωμάτωση του άρθρου 13, με σεβασμό στις ήδη διαμορφωμένες πρακτικές και διαδικασίες, καθώς και πλήρης κάλυψη των τριών αξόνων ενδιαφέροντος, με αποτέλεσμα να έχει επιτευχθεί πολύπλευρη προστασία του πληθυσμού και των υποδομών από τυχόν Βιομηχανικό Ατύχημα Μεγάλης Έκτασης. Αντίθετα, στην περίπτωση της Ελλάδας, η ενσωμάτωση του άρθρου 13 είναι αποσπασματική και ελλιπής, γεγονός που οδηγεί σε μη ικανοποιητική προστασία του πληθυσμού και των υποδομών. Ειδικότερα, απουσιάζει ένα

¹ Οι απόψεις που διατυπώνονται σε αυτό το άρθρο εκφράζουν τους συγγραφείς και δεν απηχούν υποχρεωτικά τις θέσεις του ΣΕΒ.

πλαίσιο κανόνων σχεδιασμού σε εθνικό ή/και περιφερειακό επίπεδο, ενώ και στο επίπεδο του τοπικού σχεδιασμού φαίνεται να προτάσσονται ποικίλες και, ορισμένες φορές, συγκρουόμενες προσεγγίσεις σχεδιασμού. Επίσης, το εφαρμοστικό πλαίσιο που αφορά τον έλεγχο της ανάπτυξης των χρήσεων που βρίσκονται πλησίον μονάδων Seveso φαίνεται να είναι ασαφές, ενώ απουσιάζει πλήρως οποιοδήποτε πλαίσιο πολιτικής για τη λήψη μέτρων σε σχέση με υφιστάμενες μονάδες.

Λέξεις κλειδιά

Χωρικός σχεδιασμός, Seveso, Χρήσεις γης, Βιομηχανικά ατυχήματα, Πολεοδομικός σχεδιασμός, Ελλάδα, Κύπρος.

Spatial planning within the framework of Directive Seveso III: a comparative study between Greece and Cyprus

Abstract

The current paper is a comparative study of the implementation of the Seveso III Directive in Greece and Cyprus. Specifically, the study focuses on article 13 of the Directive, which concerns spatial planning, and investigates both the relevant planning and development control practices that are followed in Greece and Cyprus, as well as the production of tangible results concerning the protection of the population and the infrastructure in the case of a large-scale industrial accident. The analysis covers all three main areas of concern of article 13 of the Directive, namely: the planning of land uses near Seveso establishments, the control of the development of Seveso establishments or other uses located near Seveso establishments, and the actions that should be planned with regards to existing establishments. The analysis concludes that article 13 has been successfully integrated in the Cypriot legislation, since its provisions are associated to and applied through established practices and procedures, while the produced local legislation now covers all three main areas of interest of the Seveso Directive. Due to the above, both the population and the infrastructure enjoy comprehensive protection in case of a large-scale industrial accident. On the contrary, in Greece, the integration of article 13 is fragmented and incomplete, which leads to insufficient protection of the population and the infrastructure. In particular, Greece is lacking a national and regional policy framework for the allocation and development of Seveso establishments, while, at local level, the absence of a coherent policy framework leads each local plans to suggest different and sometimes conflicting policies. In addition, the framework for the control of the development of uses located in the vicinity of Seveso establishments is unclear, while, till today, there has not been developed a policy framework to tackle the challenges associated with existing establishments.

Keywords

Spatial planning, Seveso, Land uses, Industrial accidents, Urban planning, Greece, Cyprus.

1. Εισαγωγή

Κατόπιν μιας σειράς τεχνολογικών ατυχημάτων στον ευρωπαϊκό χώρο που προκάλεσαν τεράστιες επιπτώσεις στον πληθυσμό, την ανθρώπινη υγεία, το περιβάλλον και τις υποδομές, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θέσπισε, ήδη από το 1982, την Οδηγία Seveso για τον έλεγχο των κινδύνων από Βιομηχανικό Ατύχημα Μεγάλης Έκτασης (BAME).² Επιπρόσθετα, σε παγκόσμιο επίπεδο, η μείωση του κινδύνου των καταστροφών αποτελεί διακριτό υπο-στόχο της «Ατζέντας 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη» (UN, 2015: υπο-στόχος 11.β), ο οποίος επιδιώκει ουσιαστική αύξηση του αριθμού των πόλεων και των οικισμών που υιοθετούν και εφαρμόζουν ολοκληρωμένες πολιτικές που αποσκοπούν –μεταξύ άλλων– στην ανθεκτικότητα απέναντι στις καταστροφές και στην ολιστική διαχείριση του κινδύνου καταστροφών σε όλα τα επίπεδα σύμφωνα με το «Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση των Κινδύνου Καταστροφών 2015-2030» (UNISDR, 2015).

Όπως καθίσταται σαφές από το πιο πάνω πλαίσιο, η χωροθέτηση των εγκαταστάσεων βιομηχανίας και αποθήκευσης, ειδικά στην περίπτωση επεξεργασίας ή/και αποθήκευσης επικινδύνων υλικών, αποτελεί μείζον ζήτημα χωρικού σχεδιασμού. Μάλιστα, σύμφωνα με την Οδηγία Seveso, η προστασία των οικιστικών και άλλων περιοχών που είναι πιθανό να επηρεαστούν από BAME προϋποθέτει την εκτίμηση του σχετικού κινδύνου και την ενσωμάτωση του στη διαδικασία του χωρικού σχεδιασμού (Christou et al., 2006: 21). Συγκεκριμένα, ο όρος «κίνδυνος» χαρακτηρίζει τις συνέπειες εκείνες που το κοινό αντιλαμβάνεται ως ανεπιθύμητες ή κακές, αλλά, στο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού, αυτές είναι αποδεκτές, επειδή τα οφέλη που απορρέουν από την εκάστοτε δραστηριότητα υπερσχύουν των κινδύνων που απορρέουν από την πιθανότητα BAME. Από αυτήν την άποψη, ο χώρος αποτελεί ένα σύστημα αναφοράς, όπου το κοινό εκτίθεται συλλογικά σε κινδύνους και αντιδρά σε αυτήν την έκθεση μέσω της αξιολόγησης και του ελέγχου τους (Christou et al., 2006: 21).

Ιδιαίτερης επιχειρησιακής σημασίας για τον χωρικό σχεδιασμό είναι το άρθρο 13 της Οδηγίας Seveso III (Οδηγία 2012/18/ΕΕ), η οποία είναι σήμερα σε ισχύ. Σε αυτό το άρθρο προβλέπεται ένα σύνολο γενικών υποχρεώσεων, οι οποίες απαιτείται να εξειδικευτούν περαιτέρω σε εθνικό επίπεδο, σχετικά με τον έλεγχο της ανάπτυξης και τον σχεδιασμό των χρήσεων γης πλησίον μονάδων Seveso³ και, συγκεκριμένα, εντός των ζωνών επικινδυνότητάς τους.⁴ Οι υποχρεώσεις αυτές στοχεύουν στην εξασφάλιση υψηλού βαθμού πρόληψης και περιορισμού των συνεπειών από BAME και οργανώνονται στους ακόλουθους τρεις άξονες:

- α) Κατάλληλος σχεδιασμός των χρήσεων γης κοντά σε μονάδες, δίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στην

2 Ως BAME θεωρείται μεγάλη διαρροή, πυρκαγιά ή έκρηξη που προκύπτει από τη λειτουργία εγκατάστασης που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας Seveso.

3 Ως μονάδα Seveso ορίζεται ο υπό έλεγχο φορέας εκμετάλλευσης συνολικός χώρος όπου υπάρχουν επικίνδυνες ουσίες σε μία ή περισσότερες εγκαταστάσεις, συμπεριλαμβανομένων των κοινών ή συναφών υποδομών ή δραστηριοτήτων, και υπάγεται στο πεδίο ενδιαφέροντος της σχετικής Οδηγίας.

4 Ως ζώνη επικινδυνότητας ορίζεται η ζώνη για την οποία υπάρχει πιθανότητα συγκεκριμένης επίδρασης εντός δεδομένης χρονικής περιόδου ή υπό συγκεκριμένες συνθήκες σε περίπτωση BAME.

προστασία των δικτύων μεταφοράς, των χώρων δημοσίας χρήσης και των οικιστικών ζωνών (παράγραφος 1γ).

β) Έλεγχος της χωροθέτησης νέων ή τη μετατροπή υφιστάμενων μονάδων (παράγραφοι 1α και 1β).

γ) Λήψη τεχνικών μέτρων σε σχέση με υφιστάμενες μονάδες, ώστε να μην αυξηθεί η επικινδυνότητα για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον (παράγραφος 2γ).

Όλες οι χώρες της ΕΕ έχουν προχωρήσει σε κατάλληλες ρυθμίσεις και πρωτοβουλίες για την ενσωμάτωση της Οδηγίας Seveso στις εθνικές νομοθεσίες τους, τόσο της πλέον πρόσφατης όσο και των παλαιότερων εκδοχών της, ως είχαν και συνεχίζουν να έχουν υποχρέωση. Οι διαφορετικοί τρόποι ενσωμάτωσης και εφαρμογής της Οδηγίας στα διάφορα κράτη-μέλη έχουν αποτυπωθεί σε παλαιότερες (Parazoglou et al., 1998· Christou & Porter, 1999· Sales et al., 2007· Basta et al., 2008· Gyenes et al., 2010· Christou et al., 2011), αλλά και πρόσφατες δημοσιεύσεις (Struckl, 2019· Markiewicz, 2020α· 2020β· Laurent et al., 2021· Salvi et al., 2022), γεγονός που αποδεικνύει ότι η σχετική μελέτη αποτελεί ένα ώριμο και, ταυτόχρονα, επίκαιρο και εξελισσόμενο πεδίο έρευνας. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι η έρευνα για την προστασία από ΒΑΜΕ και η σχέση της με τον σχεδιασμό των χρήσεων γης αποτελεί πεδίο έρευνας που διευρύνεται πέραν του στενού κύκλου των κρατών-μελών της ΕΕ και της Οδηγίας Seveso. Συγκεκριμένα, υφίσταται σημαντικός αριθμός περιπτώσιολογικών μελετών για κράτη εκτός ΕΕ (Török et al., 2020· Pak & Kang, 2021), όπως και πλήθος εργασιών που αφορούν αποκλειστικά το σχετικό μεθοδολογικό πλαίσιο (Çetinyokus, 2018· Qaem et al., 2019· Tahmid et al., 2020· Török et al., 2020· Kakia et al., 2023).

Όσον αφορά τα δύο κράτη-μέλη στα οποία εστιάζεται η παρούσα εργασία, η Κυπριακή Δημοκρατία προχώρησε στην ενσωμάτωση της Οδηγίας Seveso II το 2001 (ΚΔΠ 507/2001), λίγα έτη πριν την επίσημη εισχώρησή της στην ΕΕ την 1η Μαΐου του 2004, και έκτοτε έχει προβεί σε σειρά πρόσθετων νομοθετικών και άλλων ενεργειών για την προστασία του γενικού πληθυσμού και των υποδομών από ΒΑΜΕ. Η Ελλάδα έχει επίσης ενσωματώσει την Οδηγία στην εθνική νομοθεσία, συγκεκριμένα στην ΚΥΑ 172058/2016 (ΦΕΚ 354/Β/2016), και έχει αναγνωρίσει την κρισιμότητα των ειδικών συνθηκών σχεδιασμού όσον αφορά τις χρήσεις γης (βλ. άρθρο 12 της ΚΥΑ 172058/2016). Όμως, δεν έχει προχωρήσει στην επεξεργασία ενός εφαρμοστικού πλαισίου που θα επέτρεπε τον έλεγχο της ανάπτυξης και τον σχεδιασμό των χρήσεων γης με τρόπο συμβατό προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 13 της Οδηγίας Seveso III. Ως αποτέλεσμα, σήμερα υπάρχει ασάφεια ως προς τις επιτρεπόμενες και συμβατές χρήσεις πλησίον των μονάδων Seveso. Μάλιστα, το ζήτημα χρήζει άμεσης αντιμετώπισης, δεδομένου ότι έχει ήδη προκληχθεί ο τρίτος κύκλος αναθέσεων του Προγράμματος Πολεοδομικών Μεταρρυθμίσεων «Κωνσταντίνος Δοξιάδης» και αναμένεται ο τέταρτος και τελευταίος. Σημειώνεται ότι κατά τη διάρκεια του Προγράμματος θα εκπονηθούν 229 Τοπικά και 16 Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ/ΕΠΣ) που θα καλύψουν 768 Δημοτικές Ενότητες της χώρας, δηλαδή περίπου το 70% της επικράτειας της χώρας (Μπακογιάννης, 2022). Με άλλα λόγια, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου Προγράμματος θα δομηθεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός της χώρας για τις επόμενες δεκαετίες.

Στο πιο πάνω πλαίσιο, η παρούσα εργασία πραγματεύεται την εφαρμογή της Οδηγίας Seveso III στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού. Αρχικά διερευνά το ευρύτερο πλαίσιο των διαφορετικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων που εφαρμόζουν τα διάφορα κράτη-μέλη όσον αφορά τον χωρικό σχεδιασμό πλησίον μονάδων Seveso. Στη συνέχεια, η εργασία εστιάζει στην Ελλάδα και την Κύπρο και διερευνά τόσο τον βαθμό ενσωμάτωσης της Οδηγίας Seveso III στο θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού της καθεμίας χώρας όσο και την παραγωγή απτών αποτελεσμάτων σχετικά με τη βελτίωση της προστασίας από τυχόν BAME. Η ανάλυση οργανώνεται και καλύπτει και τους τρεις άξονες ενδιαφέροντος του άρθρου 13, όπως αυτοί αναφέρθηκαν πιο πάνω. Παράλληλα, για σκοπούς πληρέστερης κατανόησης και αποτίμησης, η ανάλυση συμπεριλαμβάνει εμβαθύνσεις σε ενδεικτικά παραδείγματα σχεδιασμού των χρήσεων γης και ελέγχου της ανάπτυξης στην καθεμία χώρα. Απώτερος στόχος της εργασίας είναι ο εντοπισμός και η ανάδειξη των αδυναμιών αλλά και των καλών πρακτικών, εκάστου συστήματος χωρικού σχεδιασμού, οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε πρωτοβουλίες και παρεμβάσεις για πληρέστερη θεσμική και επιχειρησιακή θωράκιση έναντι τυχόν BAME.

2. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο

Η αρχική Οδηγία Seveso (Οδηγία 82/501/ΕΟΚ), πλέον γνωστή ως Οδηγία Seveso I, είχε ως βασική καινοτομία την υποχρέωση εκπόνησης μελέτης ασφαλείας που περιγράφει λεπτομερώς τον έλεγχο και την πρόληψη των μεγάλων ατυχημάτων, την εκτίμηση των πιθανών συνεπειών από ατυχήματα μεγάλης κλίμακας και την ανάπτυξη σχεδίων έκτακτης ανάγκης τόσο στην περιοχή εγκατάστασης μίας μονάδας όσο και στην περιβάλλουσα περιοχή της. Η πιο πάνω Οδηγία αναθεωρήθηκε το 1996 ως Οδηγία Seveso II (Οδηγία 96/82/ΕΚ) με σκοπό τον περιορισμό των επιπτώσεων των ατυχημάτων, εισάγοντας νέες απαιτήσεις όσον αφορά τη διαχείριση της ασφάλειας, την ενίσχυση των διατάξεων για τις επιθεωρήσεις και τον σχεδιασμό των χρήσεων γης (Laurent et al., 2021). Ακολούθως, το 2003, υπό το πρίσμα ορισμένων μεγάλων ατυχημάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, αλλά και της εμπειρίας που είχε αποκτηθεί ενδιάμεσα, πραγματοποιήθηκε η μερική τροποποίησή της (Οδηγία 2003/105/ΕΚ). Το 2012 η Οδηγία αναθεωρήθηκε εκ νέου, οδηγώντας στην Οδηγία Seveso III (Οδηγία 2012/18/ΕΕ), προκειμένου να προσαρμοστεί σε διάφορες αλλαγές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που αφορούσαν στην ταξινόμηση των χημικών ουσιών, στα δικαιώματα πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες, στην απονομή δικαιοσύνης, στις διαδικασίες επιθεωρήσεων κ.λπ. (PROTEAS, 2015· EC, 2022). Επίσης, κατηγοριοποίησε τις μονάδες σε κατώτερης βαθμίδας και ανώτερης βαθμίδας θέτοντας πιο αυστηρές απαιτήσεις για τις τελευταίες. Τέλος, σύμφωνα με τους Pitone et al. (2022), η Οδηγία Seveso III απαιτήσε να λαμβάνονται υπόψη σενάρια για NaTech (NATural disasters triggering TECHnological accidents), δηλαδή για φυσικές καταστροφές (όπως οι πλημμύρες, οι καταιγίδες, τα κύματα καύσωνα) που πυροδοτούν τεχνολογικά ατυχήματα και οι οποίες ενισχύονται από την κλιματική αλλαγή.

Όσον αφορά τον σχεδιασμό και τον έλεγχο των χρήσεων γης, οι σχετικές απαιτήσεις καθορίζονται στο άρθρο 13 της Οδηγίας Seveso III (όπως και στο άρθρο 12 της παλαιότερης Seveso II). Μάλιστα, προκειμένου η ΕΕ να συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός ενιαίου μεθοδολογικού πλαισίου για την απαιτούμενη προσαρμογή των διαδικασιών σχεδιασμού των χρήσεων γης, εξέδωσε, ήδη από το 1999, οδηγούς αναφορικά με τις σχεδιαστικές κατευθύνσεις για την εφαρμογή των σχετικών υποχρεώσεων (Christou & Porter, 1999· Christou et al., 2006). Αυτοί οι οδηγοί δεν αποτελούν κείμενα με νομική δεσμευτικότητα, αλλά κείμενα κατευθυντήριων γραμμών, τα οποία φαίνεται ότι αξιοποιούνται σε σημαντικό βαθμό από τα κράτη-μέλη κατά τη διαμόρφωση ή/και προσαρμογή των σχετικών χωρικών πολιτικών.

Από τη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας (Basta et al., 2008· Christou et al., 2011· Gyenes et al., 2010· Struckl, 2019· UNECE, 2017· Laurent et al., 2021· Török et al., 2020) διαπιστώνεται ότι υπάρχουν τέσσερις προσεγγίσεις υπολογισμού της επικινδυνότητας μίας μονάδας Seveso που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον σχεδιασμό των χρήσεων γης των παρακείμενων περιοχών τους:

α) Η γενική ντετερμινιστική προσέγγιση, η οποία βασίζεται στον καθορισμό συγκεκριμένων αποστάσεων για τον διαχωρισμό της μονάδας από την υπόλοιπη περιοχή. Η απόσταση υπολογίζεται με βάση την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε περίπτωση ατυχήματος. Πρόκειται για μέθοδο που συνεπάγεται ότι η μονάδα δεν θα πρέπει να παρουσιάζει κανένα κίνδυνο εκτός των ορίων της (Török et al., 2020).

β) Η ειδική ντετερμινιστική προσέγγιση ή προσέγγιση βασισμένη στις συνέπειες, η οποία εστιάζεται στην αξιολόγηση των πλέον πιθανών σεναρίων ατυχήματος, όπως αυτά προσδιοριστούν από ειδικούς ή ιστορικά δεδομένα. Σε αυτήν την προσέγγιση διερευνώνται διαφορετικά είδη επιπτώσεων (π.χ., από θερμική ακτινοβολία, από ωστικό κύμα, από τοξικές ουσίες) και αξιολογούνται με βάση συγκεκριμένες τιμές βλάβης (π.χ., υψηλή θνησιμότητα, μη αναστρέψιμες επιπτώσεις, αναστρέψιμες επιπτώσεις). Τελικό προϊόν είναι ο προσδιορισμός ζωνών με βάση την άθροιση των περιοχών με ομοειδείς τιμές βλάβης. Σε αυτήν την προσέγγιση οι προκύπτουσες αποστάσεις ασφαλείας εξαρτώνται από τη συμπερίληψη του πλέον δυσμενούς σεναρίου ατυχήματος.

γ) Η πιθανολογική προσέγγιση ή προσέγγιση βασισμένη στον κίνδυνο. Αυτή η προσέγγιση χρησιμοποιεί εξελιγμένες ποσοτικές μεθόδους αξιολόγησης διαφορετικών σεναρίων ατυχημάτων ως προς το επίπεδο σοβαρότητας και την πιθανότητα εμφάνισης των συνεπειών τους. Τελικό προϊόν αυτής της προσέγγισης είναι ο καθορισμός τιμών ατομικής και ομαδικής διακινδύνευσης, οι οποίες αξιολογούνται ως αποδεκτές, ανεκτές ή μη αποδεκτές.

Η υβριδική ή ημι-ποσοτική προσέγγιση, η οποία ουσιαστικά αποτελεί ένα συνδυασμό των προηγούμενων δύο προσεγγίσεων.

Σε επίπεδο ΕΕ δεν υπάρχει σύμπτωση ως προς την υιοθετούμενη προσέγγιση (Salvi et al., 2022· Laurent et al., 2021). Για παράδειγμα, η Γερμανία και η Αυστρία ακολουθούν ένα συνδυασμό των πιο πάνω προσεγγίσεων που συστήνει αποστάσεις ασφαλείας μεταξύ των μονάδων Seveso

και των κατοικημένων περιοχών, ανάλογα με την εκτίμηση των επιπτώσεων των σεναρίων. Μικτή προσέγγιση ακολουθεί και η Ισπανία που συνδυάζει την αξιολόγηση των επιπτώσεων των διαφόρων σεναρίων με την εκτίμηση του κινδύνου που προκύπτει αν ληφθούν υπόψη τα πιο πιθανά σενάρια ατυχημάτων. Ωστόσο, αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας διαφοροποιούνται ακολουθώντας μόνο την πιθανολογική προσέγγιση. Η Ιταλία, η Ελλάδα, το Λουξεμβούργο και η Σλοβενία υιοθετούν την ειδική ντετερμινιστική προσέγγιση. Στην Κύπρο προτείνεται η χρήση, είτε της πιθανολογικής, είτε της ειδικής ντετερμινιστικής προσέγγισης, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε μελέτης περίπτωσης (Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας, 2019). Η Πολωνία δεν έχει θεσμικό πλαίσιο για τον καθορισμό ασφαλούς απόστασης από τις εγκαταστάσεις Seveso, παρά μόνο κατευθυντήριες οδηγίες, η τήρηση των οποίων δεν είναι υποχρεωτική (Markiewicz, 2020α).

Κοινός, όμως, άξονας όλων των υιοθετούμενων προσεγγίσεων στα κράτη-μέλη είναι ότι ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί ένα εργαλείο μείωσης –και όχι πλήρους εξάλειψης– των πιθανών συνεπειών ενός ατυχήματος. Επίσης, με βάση την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην Υπόθεση C-53/10 (Judgment of the Court, 2011), επισημαίνεται ότι, οι κατάλληλες αποστάσεις μεταξύ των μονάδων όπου υπάρχουν επικίνδυνες ουσίες θα πρέπει να διασφαλίζονται όχι μόνον κατά τον σχεδιασμό των χρήσεων γης, αλλά σε κάθε στάδιο οποιασδήποτε διαδικασίας που περιλαμβάνει την αξιολόγηση ειδικών σχεδίων και την έκδοση απόφασης περί χορήγησης ή άρνησης χορήγησης πολεοδομικής/οικοδομικής αδειάς. Περαιτέρω, διατυπώθηκε η άποψη ότι ακόμη και όταν κατατίθεται αίτηση για άδεια σε περιοχή για την οποία δεν έχει καταρτιστεί πολιτική ή σχέδιο χρήσεων γης, η αδειοδοτική αρχή θα πρέπει να διασφαλίζει την ανάγκη διατήρησης των απαραίτητων αποστάσεων (Opinion of Advocate General Sharpston, 2011).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι αν και μεθοδολογίες για την ανάλυση και αξιολόγηση πιθανών σεναρίων NaTech έχουν μελετηθεί και προταθεί εδώ και αρκετά χρόνια (Kraussman et al., 2011· Salzano et al., 2013), η σημασία της ενσωμάτωσής τους στον χωρικό σχεδιασμό και στον σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης δεν φαίνεται να έχει αναγνωριστεί ακόμη (Pilone et al., 2022).

3. Η περίπτωση της Ελλάδας

3.1 Το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού και η ενσωμάτωση του άρθρου 13 της Οδηγίας Seveso III

Το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού περιλαμβάνει τρία επίπεδα: το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό. Κάθε επίπεδο σχεδιασμού περιλαμβάνει ποικίλους τύπους σχεδίων με διαφορετικό βαθμό δεσμευτικότητας, ο οποίος συνήθως αυξάνει όσο εξειδικεύεται το χωρικό επίπεδο αναφοράς. Αν και το σύστημα χωρικού σχεδιασμού, μετά από τις πρόσφατες αλλαγές εκσυγχρονισμού του (Ν.4447/2016, Ν.4759/2020), χαρακτηρίζεται από μια προσπάθεια συστηματικής κατάταξης και ιεράρχησης των χωρικών σχεδίων με βάση τη γεωγραφική κλίμακα εφαρμογής τους και το περιεχόμενό τους (Γιαννακούρου, 2019), οι συνεχείς μεταβολές του θεσμικού πλαισίου, ο διεμβολισμός των χωρικών ρυθμίσεων από οριζόντιες διατάξεις άλλων

νόμων και, κυρίως, οι καθυστερήσεις στις εγκρίσεις νέων σχεδίων και ο ανεπαρκής βαθμός εφαρμογής τους δημιουργούν ασαφείς και συχνά αντικρουόμενες ρυθμίσεις όσον αφορά ειδικά τις χρήσεις γης.

Στην Ελλάδα, ο καθορισμός των χρήσεων γης στα πολεοδομικά σχέδια ουσιαστικά εκχωρεί δικαιώματα για την ανάπτυξη της γης με έναν προοδευτικό τρόπο. Η ζωνοποίηση μιας περιοχής, η οποία αποτελεί μια 'προληπτική' δέσμευση για τη χρήση γης και τη χωρική ανάπτυξη, συνεπάγεται ότι μια δημόσια χωρική στρατηγική μεταφέρεται σε ένα δεσμευτικό (πολεοδομικό) σχέδιο, από το οποίο εκχωρούνται με νομικό τρόπο τα δικαιώματα ανάπτυξης της γης. Στη συνέχεια, βάσει αυτής της εκχώρησης, η έκδοση της Οικοδομικής Άδειας υπόκειται στον έλεγχο των προτεινόμενων αναπτυξιακών έργων ως προς τη συμμόρφωσή τους στο πολεοδομικό σχέδιο. Έτσι, το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού εντάσσεται στο *συμμορφωτικό* (conformative) μοντέλο που εφαρμόζεται τόσο στις χώρες της Νότιας Ευρώπης όσο και διεθνώς. Το μοντέλο αυτό παρέχει ασφάλεια και βεβαιότητα στους ιδιοκτήτες γης, στους επενδυτές και στις δημόσιες αρχές ότι η εκάστοτε ανάπτυξη μίας ιδιοκτησίας 'συμμορφώνεται' με τις δημόσιες στρατηγικές (Rivolin, 2017: 1001-1002).

Στο πλαίσιο αυτό, η αποσαφήνιση του σχεδιασμού των χρήσεων γης σε συνάρτηση με τη χωροθέτηση των μονάδων Seveso και, εν γένει, η ενσωμάτωση του άρθρου 12 της ΚΥΑ 172058/2016 (ΦΕΚ 354/Β/2016) στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού αποτελεί κρίσιμο και επείγον ζήτημα. Η εκπόνηση των νέων Τοπικών και Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων απαιτεί, με βάση τις επικαιροποιημένες προδιαγραφές (ΦΕΚ 3545/Β/2021 και ΦΕΚ 510/Β/2022), την καταγραφή των μονάδων Seveso και των ζωνών ασφαλείας τους. Ωστόσο, έμφαση δίνεται αποκλειστικά στον εντοπισμό των μονάδων ως σημαντικές παραγωγικές δραστηριότητες και στη συσχέτιση τους με κινδύνους και ζητήματα πολιτικής προστασίας, ενώ δεν υπάρχει καμία ουσιαστική αναφορά για τη διαμόρφωση των προτεινόμενων χωρικών ρυθμίσεων στις περιβάλλουσες ζώνες των μονάδων.

Το 2020, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ, 2020) ανακοίνωσε τη λήψη των ακόλουθων άμεσων πρωτοβουλιών για τις εγκαταστάσεις Seveso: την εντατικοποίηση των ελέγχων για την πρόληψη μεγάλων ατυχημάτων, την ψηφιακή καταγραφή των μονάδων Seveso και τον προσδιορισμό κανόνων χωροθέτησης δραστηριοτήτων στις περιβάλλουσες ζώνες τους. Παρά την ολοκλήρωση της μελέτης για τον προσδιορισμό κανόνων σχεδιασμού χρήσεων γης και ελέγχου της ανάπτυξης στις περιβάλλουσες ζώνες, μέχρι σήμερα δεν έχει διαμορφωθεί το θεσμικό ή άλλο πλαίσιο που θα προσδιορίζει τα επιχειρησιακά κριτήρια για την εφαρμογή στην πράξη του άρθρου 12 της ΚΥΑ 172058/2016.

Η πιο πάνω αδυναμία στο θεσμικό επίπεδο δεν φαίνεται να συνάδει με την εγχώρια επιστημονική έρευνα, η οποία είναι ποιοτική, πολυδιάστατη και συνεχής. Για παράδειγμα, ήδη από την εποχή της υιοθέτησης των Οδηγιών Seveso I και II, είχαν προταθεί διάφορες μεθοδολογίες για τον τρόπο ποσοτικής εκτίμησης του κινδύνου από BAME και τη σύνδεση αυτών των

υπολογισμών με τον σχεδιασμό των χρήσεων γης (Kourneta et al., 1994· Papazoglou et al, 1998· Papazoglou et al, 1999· Kourniotis et al., 2000· Kiranoudis et al. 2002· Sebos et al., 2010· Σέμπος 2011). Μάλιστα, ορισμένες από αυτές έτυχαν εφαρμογής στο πλαίσιο ερευνητικών προγραμμάτων (Σταθακόπουλος κ.ά., 2009· Ζώμας, 2009· 2015). Επιπλέον, αρκετές διατριβές έχουν εκπονηθεί και συνεχίζουν να εκπονούνται στα ελληνικά τριτοβάθμια ιδρύματα που καλύπτουν ποικίλες πτυχές του αντικειμένου, η συστηματική καταγραφή των οποίων ξεφεύγει της σκοπιμότητας του παρόντος άρθρου. Μια πτυχή που αποτυπώνει την ετοιμότητα του εγχώριου επιστημονικού δυναμικού να ανταποκριθεί στο αίτημα για μια σύγχρονη και πρακτική μεθοδολογία σχεδιασμού των χρήσεων γης και ελέγχου της ανάπτυξης πληθίων μονάδων Seveso είναι η εξαγωγή σχετικής τεχνογνωσίας προς την Κυπριακή Δημοκρατία. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με λειτουργό του Τμήματος Επιθεώρησης Εργασίας της Κυπριακής Δημοκρατίας, η μεθοδολογία που έχει τεθεί σε εφαρμογή από το 2014 εξελίχθηκε σε μεγάλο βαθμό από τον Γεώργιο Παπαδάκη, Καθηγητή του Τμήματος Μηχανικών Παραγωγής και Διοίκησης του Πολυτεχνείου Κρήτης, στο πλαίσιο δραστηριοποίησής του ως εξωτερικού συμβούλου του πιο πάνω Τμήματος.

3.2 Πρακτικές χωρικού σχεδιασμού και ελέγχου της ανάπτυξης για την πρόληψη BAME

2.2.1 Η μέχρι σήμερα πρακτική

Μέχρι σήμερα, η ανάπτυξη νέων ή η μετατροπή υφιστάμενων μονάδων Seveso ακολουθεί την εξής διαδικασία: α) μελέτη της συμβατότητας με το υφιστάμενο καθεστώς των χρήσεων γης ή μη απαγόρευση της βιομηχανικής χρήσης, β) έγκριση της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων μέσω της έκδοσης Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων και γ) καταχώριση της Τεχνικής Μελέτης Ασφαλείας, η οποία αποτελεί τη βάση για την έγκριση του Ειδικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Τεχνολογικών Ατυχημάτων (Ειδικό ΣΑΤΑΜΕ) και ουσιαστικά καθορίζει τις ζώνες επικινδυνότητας στον εκτός της μονάδας περιβάλλοντα χώρο και δύναται να προτείνει τεχνικά έργα για τη μείωση των επιπτώσεων από BAME.

Η ουσιώδης προϋπόθεση της συμβατότητας ή μη με το καθεστώς των χρήσεων γης για την αρχική ανάπτυξη ή τη μετατροπή μίας μονάδας Seveso καθορίζεται από τον τοπικό ρυθμιστικό σχεδιασμό, είτε από τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ)/ Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ) στον εξωαστικό χώρο, είτε από την Πολεοδομική Μελέτη σε οργανωμένους υποδοχείς. Μακροπρόθεσμα, ο καθορισμός των περιοχών για την εγκατάσταση μονάδων Seveso υποδεικνύεται από τον χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικά από τις κατευθύνσεις που δίνονται σε περιφερειακό επίπεδο από τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ), με τις οποίες θα πρέπει να εναρμονιστεί ο τοπικός ρυθμιστικός σχεδιασμός.

Οι Καμινάρης & Μόσχος (2020) καταδεικνύουν ότι δεν υπάρχει κοινή πολιτική για την αντιμετώπιση της ίδρυσης των μονάδων Seveso σε επίπεδο Περιφέρειας. Τα περισσότερα από τα αναθεωρημένα ΠΧΠ που έχουν εγκριθεί (Κρήτης, Βορείου Αιγαίου, Θεσσαλίας, Ηπείρου, Στερεάς Ελλάδας) που θεσμοθετήθηκαν μεταγενέστερα της ΚΥΑ 172058/2016 (ΦΕΚ 354/Β/2016) δεν

κάνουν ρητή αναφορά στις μονάδες Seveso. Ορισμένα αναδεικνύουν το ζήτημα αναφέροντας ως γενική κατεύθυνση την αποδοχή της διατήρησης των υφιστάμενων μονάδων σε επιλεγμένες θέσεις (ΠΧΠ Περιφέρειας Ιονίων Νήσων, ΠΧΠ Κεντρικής Μακεδονίας) ή προτάσσοντας την ανάγκη ελέγχου της συμβατότητας των υφιστάμενων μονάδων με τις γειτονικές χρήσεις γης, χωρίς όμως να προσδιορίζουν κατευθύνσεις σχετικά με τον τρόπο ελέγχου της συμβατότητας ή εναλλακτικές προτάσεις στην περίπτωση που διαπιστωθεί ασυμβατότητα (ΠΧΠ Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης). Η μετεγκατάσταση των υφιστάμενων επικίνδυνων μονάδων, μέσω της δημιουργίας ειδικών ζωνών ή οργανωμένων υποδοχέων, προωθείται από ορισμένα ΠΧΠ (Κρήτης, Ιονίων Νήσων, Κεντρικής Μακεδονίας), αλλά η διερεύνηση αυτής της προοπτικής μετακυλιέται στον υποκείμενο ρυθμιστικό σχεδιασμό. Το ΠΧΠ Κεντρικής Μακεδονίας αναγνωρίζει ότι η μετεγκατάσταση δεν αποτελεί εφικτή λύση και προτάσσει τη λήψη πρόσθετων τεχνικών μέτρων ασφαλείας για την παραμονή των νόμιμων μονάδων. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΠΧΠ για την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 485/Δ/2020) είναι το μοναδικό που θέτει συγκεκριμένη απόσταση (ενδεικτικά 1 χλμ. από το όριο σχεδίου πόλης και οικισμών) για την επαναλειτουργία ή τον εκσυγχρονισμό μονάδων που είχαν αδειοδοτηθεί πριν τον καθορισμό των χρήσεων γης. Ωστόσο, πρόκειται για μη τεκμηριωμένη πρόταση, η οποία περισσότερο επιχειρεί να δημιουργήσει το θεσμικό υπόβαθρο για τη λειτουργία συγκεκριμένων μονάδων, ενισχύοντας τον *συμβιβαστικό σχεδιασμό* (compromise planning) (Wassenhoven, 2022). Παράλληλα, προτείνει την εκπόνηση ειδικής μελέτης ρύθμισης όλης της έκτασης που καταλαμβάνουν μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις στην περιοχή της δυτικής Θεσσαλονίκης.

Από τα παραπάνω προκύπτει η έλλειψη σαφών κατευθύνσεων αναφορικά με την χωροθέτηση των μονάδων Seveso σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ως αποτέλεσμα, η παραμονή των μονάδων καθορίζεται οριζόντια από τον Ν.3325/05 για την «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών-βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 68/Α/2005) και τις πρόσφατες τροποποιήσεις του. Στο άρθρο 7, περί της αλλαγής χρήσης γης, η φιλοσοφία του Νόμου είναι να προστατεύσει τις μονάδες που ιδρύθηκαν νομίμως σε περιοχές με καθορισμένες χρήσεις γης, των οποίων το καθεστώς μεταβλήθηκε, για ένα ικανό, αλλά πεπερασμένο διάστημα είκοσι ετών, επιτρέποντας τη συνέχιση και την επέκταση της δραστηριότητάς τους, ειδικά σε περιοχές στις οποίες ο ρυθμιστικός σχεδιασμός έθετε το ζήτημα της μετεγκατάστασης της βιομηχανίας και της οργάνωσής της σε υποδοχείς. Για τις μονάδες που ιδρύθηκαν με το καθεστώς της ελεύθερης χρήσης γης, η νομοθεσία είναι λιγότερο ελαστική καθώς αφήνει μικρότερο χρονικό περιθώριο (12 έτη) για τη συνέχιση και την επέκταση της δραστηριότητάς τους. Τίθεται, έτσι, το ζήτημα της απομάκρυνσης των μονάδων, χωρίς αυτό να συσχετίζεται με άλλες σημαντικές διαστάσεις, π.χ., οικονομικές. Ωστόσο, η κατεύθυνση αυτή δεν εναρμονίζεται με την κατεύθυνση της ΚΥΑ 172058/2016, ως ορίζεται στην παρ.2.γ που «προτάσσει τη συνέχιση της λειτουργίας και τον εκσυγχρονισμό των νόμιμα υφιστάμενων εγκαταστάσεων, με τη λήψη πρόσθετων τεχνικών μέτρων, εφ' όσον αυτό είναι τεχνικά εφικτό, ώστε να μην αυξάνεται

η επικινδυνότητα για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον».

Ειδικά για τη μητροπολιτική περιοχή της Θεσσαλονίκης, είχε προηγηθεί του ΠΧΠ η επικαιροποίηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης (ΡΣΘ). Το σχέδιο νόμου του ΡΣΘ του 2014, το οποίο δεν θεσμοθετήθηκε ποτέ, προέβλεπε δύο αυστηρές ρυθμίσεις: α) την απαγόρευση εγκατάστασης οποιασδήποτε νέας μονάδας εμπεριέχεται στις ρυθμίσεις της ΚΥΑ 12044/613/2007 στη χωρική ενότητα του Μητροπολιτικού Κέντρου και β) τη μετεγκατάσταση εκτός αστικών περιοχών του συνόλου των υφιστάμενων μονάδων που εμπίπτουν στις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας (ΚΥΑ 12044/613/2007, ΦΕΚ 356/Β/2007), όπως αυτή εκάστοτε ισχύει. Οι διατάξεις αυτές βρήκαν ισχυρή αντίσταση από πέντε Δήμους της δυτικής Θεσσαλονίκης και τον επιχειρηματικό και βιομηχανικό κόσμο που έθεσαν το θέμα της ερήμωσης και αποβιομηχανοποίησης της δυτικής Θεσσαλονίκης τόσο κατά τη διαδικασία έγκρισης του ΡΣΘ όσο και κατά τη θέσπιση του ΠΧΠ της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας. Επιπρόσθετα, για τις περιοχές με παρουσία μονάδων Seveso, το ΡΣΘ έθετε το ζήτημα της κατηγοριοποίησης των χρήσεων γης με βάση τα επίπεδα της ευπάθειας του πληθυσμού.

3.2.2 Η περίπτωση της δυτικής Θεσσαλονίκης

Η περιοχή της δυτικής Θεσσαλονίκης αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα των σύνθετων προβλημάτων που αναπτύσσονται στο επίπεδο του χωρικού σχεδιασμού από την ισχυρή συγκέντρωση μονάδων Seveso, αρκετές από τις οποίες είναι πετρελαιοειδείς ανώτερης βαθμίδας (π.χ., ΕΛΠΕ, Cetracore-Jetoil). Οι περισσότερες συγκεντρώνονται στο δυτικό τμήμα του Δήμου Αμπελοκήπων-Μενεμένης και στο ανατολικό τμήμα του Δήμου Δέλτα, με τα όρια των ζωνών επικινδυνότητάς τους να καλύπτουν μικρότερα ή μεγαλύτερα τμήματα αστικού ιστού του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης (ΠΣΘ) και άλλων περιαστικών οικισμών, όπως τα Διαβατά, το Καλοχώρι και η Σίνδος (Σχήμα 1). Αποτέλεσμα της διαμορφωθείσας κατάστασης είναι πολλές ευπαθείς χρήσεις, όπως βρεφικοί και παιδικοί σταθμοί, νηπιαγωγεία, σχολεία, χώροι άθλησης και εγκαταστάσεις περίθαλψης, οι οποίες βρίσκονται εντός των κατοικημένων περιοχών, αλλά και τμήματα των μεγάλων οδικών αξόνων, όπως η Εγνατία Οδός, η Εξωτερική Περιφερειακή της Θεσσαλονίκης και η Εθνική οδός Γιαννιτσών-Θεσσαλονίκης, να εμπίπτουν εντός των ζωνών επικινδυνότητας των πιο πάνω μονάδων και, μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις εντός της ενδιάμεσης (2ης) ζώνης επικινδυνότητας, γεγονός που πιστοποιεί ότι οι χρήσεις αυτές και ο πληθυσμός τους είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε περίπτωση ΒΑΜΕ. Επιπροσθέτως, αυτή η συγκέντρωση των μονάδων δυσχεραίνει τη χωροθέτηση νέων μονάδων Seveso λόγω του φαινομένου domino, που συνεπάγεται αύξηση του κινδύνου και των επιπτώσεων ΒΑΜΕ εξαιτίας της γεωγραφικής θέσης και της εγγύτητας μονάδων που περιέχουν επικίνδυνες ουσίες (άρθρο 9 της Οδηγίας Seveso III).

Σχήμα 1. Ζώνες επικινδυνότητας των μονάδων Seveso στη δυτική Θεσσαλονίκη. Πηγή: Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, Αυτοτελής Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας, Απόσπασμα Σχεδίου Γενικού ΣΑΤΑΜΕ με βάση την Οδηγία Seveso II.



Τα τοπικά ρυθμιστικά σχέδια (ΓΠΣ/ΤΠΣ), ελλείψει κατευθύνσεων και οδηγιών, αντιμετωπίζουν το θέμα αποσπασματικά, καθώς ο υπερκείμενος σχεδιασμός (ΠΧΠ και ΡΣ) ουσιαστικά μεταθέτει το θέμα της εγκατάστασης μονάδων Seveso στον υποκείμενο σχεδιασμό χωρίς σαφές πλαίσιο (βλ. προηγούμενη ενότητα). Επίσης, η απουσία σαφούς πολιτικής σχετικά με την ανάπτυξη νέων ή την επέκταση υφιστάμενων μονάδων Seveso έχει ως αποτέλεσμα την πρόβλεψη διαφορετικών, συχνά και αντιφατικών, χωρικών ρυθμίσεων από τα ΓΠΣ.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της απουσίας ενιαίας πολιτικής αποτελούν τα ΓΠΣ των όμορων Δημοτικών Ενοτήτων (ΔΕ) Εχεδώρου του Δήμου Δέλτα και Καλλιθέας του Δήμου Ωραιοκάστρου (Πίνακας 1). Ειδικότερα, το ΓΠΣ της ΔΕ Εχεδώρου (ΦΕΚ 304/ΑΑΠ/2011), όπως και το ΓΠΣ της ΔΕ Μενεμένης (ΦΕΚ 73/ΑΑΠ/2016) του Δήμου Αμπελοκήπων-Μενεμένης, απαγορεύει την εγκατάσταση οποιασδήποτε νέας μονάδας Seveso στα διοικητικά όρια της ΔΕ. Επιτρέπει μόνο τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων μονάδων, υπό την προϋπόθεση της βελτίωσης των παραμέτρων επικινδυνότητας της όλης εγκατάστασης, και επιβάλλει την υποχρεωτική μείωση των παραμέτρων επικινδυνότητας για όλες τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις εντός δεκαετίας. Επίσης, επισημαίνει ότι δε θα χορηγείται καμία άδεια επέκτασης ή έγκριση περιβαλλοντικών όρων αν δεν γίνεται παράλληλα βελτίωση στο θέμα των συνθηκών προστασίας. Τέλος, προτάσσει την

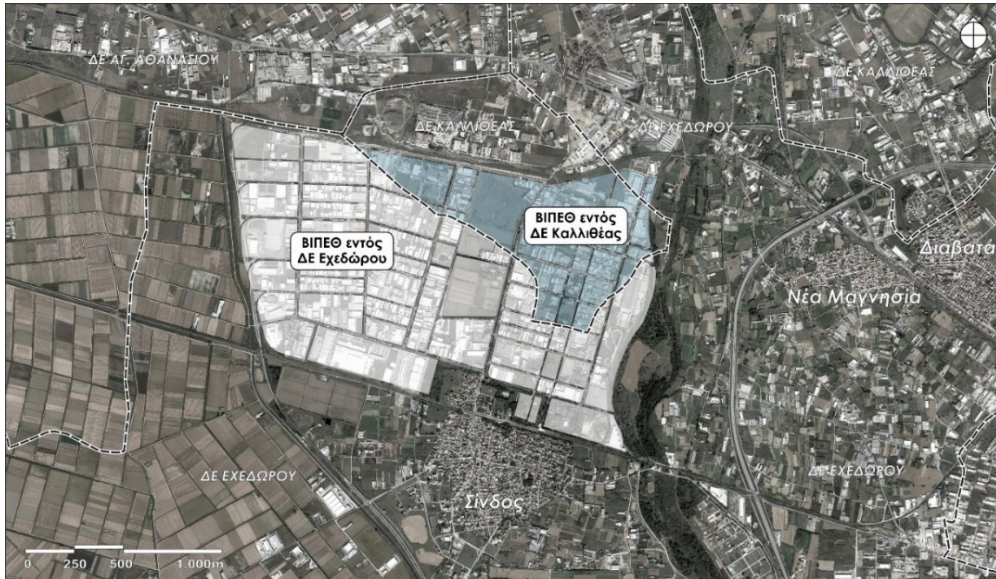
προώθηση «εντός το πολύ μιας πενταετίας της σύνταξης “ειδικής μελέτης” για το σύνολο των εν λόγω εγκαταστάσεων, που θα αποτρέπει τους κινδύνους από την ύπαρξη και λειτουργία τους και θα προωθεί μία βιώσιμη λύση από άποψη χωροταξική, περιβαλλοντική, κοινωνική και οικονομική». Αντίθετα, το ΓΠΣ της ΔΕ Καλλιθέας (ΦΕΚ 165/ΑΑΠ/2011) του Δήμου Ωραιοκάστρου δεν θέτει περιορισμούς στην ανάπτυξη νέων μονάδων Seveso. Επιπλέον, για τις νομίμως υφιστάμενες μονάδες ισχύουν οι οριζόντιες διατάξεις του Ν. 3325/2005 και αυτές διατηρούν το δικαίωμα επέκτασης της δραστηριότητάς τους εντός των ορίων του γηπέδου τους ακόμα και όταν αυτή είναι ασύμβατη με την τρέχουσα χρήση γης.

Πίνακας 1. Συγκριτική παρουσίαση των διαφορετικών ρυθμίσεων που περιλαμβάνονται στα ΓΠΣ των όμορων Δημοτικών Ενοτήτων Εχεδώρου και Καλλιθέας σχετικά με τη χωροθέτηση μονάδων Seveso (πηγή: ΦΕΚ 304/ΑΑΠ/2011 και ΦΕΚ 165/ΑΑΠ/2011).

| | Προτεινόμενη ρύθμιση | |
|--|---|--|
| | ΔΕ Εχεδώρου, Δήμος Δέλτα | ΔΕ Καλλιθέας, Δήμος Ωραιοκάστρου |
| Όσον αφορά την ανάπτυξη νέων μονάδων Seveso: | Απαγορεύεται | Επιτρέπεται |
| Όσον αφορά την επέκταση των εγκαταστάσεων νομίμως υφιστάμενων μονάδων: | Επιτρέπεται, μόνο αν υπάρχει βελτίωση των συνθηκών προστασίας | Επιτρέπεται εντός των ορίων του γηπέδου τους ακόμα και όταν η δραστηριότητα είναι ασύμβατη με τη χρήση γης |
| Όσον αφορά τη μελέτη των μονάδων ως σύνολο: | Προώθηση «ειδικής μελέτης» εντός το πολύ μιας πενταετίας | Καμία πρόνοια |

Η αντίφαση αυτή γίνεται εντονότερη στη Βιομηχανική Περιοχή Θεσσαλονίκης (ΒΙΠΕΘ), η οποία εμπίπτει εντός και των δύο παραπάνω όμορων ΔΕ (Καμινάρης και Μόσχος, 2020). Η ΒΙΠΕΘ αποτελεί μία από τις αναπτυγμένες, αλλά και κορεσμένες, Βιομηχανικές Περιοχές της χώρας που λειτουργεί από το 1968 και βρίσκεται κοντά στο ΠΣΘ. Από το ισχύον καθεστώς προκύπτει ότι η ανάπτυξη νέων μονάδων Seveso απαγορεύεται στο μεγαλύτερο τμήμα της ΒΙΠΕΘ, το οποίο υπάγεται διοικητικά στη ΔΕ Εχεδώρου (Σχήμα 2).

Σχήμα 2. Η ΒΙΠΕΘ Θεσσαλονίκης, η οποία εμπίπτει εντός των ορίων διαφορετικών Δήμων με διακριτές ρυθμίσεις για τις μονάδες Seveso (πηγή: Google Earth και ίδια επεξεργασία).



Η ύπαρξη διαφορετικών χωρικών ρυθμίσεων διαμορφώνει δύο διακριτά καθεστώτα αδειοδότησης για τις βιομηχανίες εντός του ίδιου οργανωμένου υποδοχέα, αναδεικνύοντας, αφενός την αποσπασματική θεώρηση του κρίσιμου αυτού ζητήματος και, αφετέρου, τις στρεβλώσεις του συστήματος χωρικού σχεδιασμού και την έλλειψη βασικών αρχών, όπως της αρχής της διαδημοτικής συνεργασίας (Μέλισσας, 2019). Ελλείπει ενός πλαισίου κανόνων χωροθέτησης, οι επιλογές του εκάστοτε μελετητή, σε συνδυασμό με την πολιτική βούληση των τοπικών αρχών, αποτελούν τον κύριο παράγοντα που καθορίζει το πλαίσιο του σχεδιασμού και οδηγούν σε άκαμπτες ρυθμίσεις που αγνοούν ή παρακάμπτουν την ενωσιακή νομοθεσία. Ταυτόχρονα, η συνολική προσέγγιση ακολουθεί την πάγια πρακτική μεταφοράς του προβλήματος σε μία «ειδική μελέτη» και αγνοεί τη σημασία των άλλων ειδικοτήτων μελετητών που χρειάζονται στο πλαίσιο του ολοκληρωμένου χωρικού σχεδιασμού.

Η αποσπασματική ενσωμάτωση της Οδηγίας Seveso στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού και η έλλειψη σαφών επιχειρησιακών κατευθύνσεων έχει ως αποτέλεσμα τη δυσκολία χωροθέτησης διαφόρων κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων, ακόμα και όταν αφορά χωροθέτηση κατοικίας σε εντός σχεδίου οικιστική περιοχή, όταν ο τόπος εγκατάστασής τους βρίσκεται εντός της ζώνης επικινδυνότητας μιας μονάδας. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η ακύρωση δύο Οικοδομικών Αδειών με χρήση κατοικίας στον πρώην Δήμο Ελευθερίου-Κορδελιού (ΣτΕ 1678/2015, ΣτΕ 3020/2015). Οικοδομικές άδειες που εκδόθηκαν από την αρμόδια

πολεοδομική αρχή, έχοντας ως δεδομένο τη συμβατή χρήση γης με βάση την Πολεοδομική Μελέτη και το γεγονός ότι δεν υπήρχαν άλλες πολεοδομικές εκκρεμότητες, ακυρώθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Το σκεπτικό της απόφασης βασίζεται στο ότι δεν συνεκτιμήθηκαν οι προβλέψεις της μελέτης ασφαλείας, η οποία έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για την εφαρμογή της αρχής της προληψείας της βλάβης από μεγάλο τεχνολογικό ατύχημα στον εκτός της μονάδας περιβάλλοντα χώρο. Ειδικότερα, εφόσον η μελέτη ασφαλείας προσδιορίζει αποστάσεις ή περιέχει χάρτες με αποστάσεις της μονάδας από τις άμεσα γειτνιάζουσες περιοχές της, εντός των οποίων περιγράφονται συνέπειες για τον πληθυσμό σε περίπτωση ΒΑΜΕ, πρέπει να θεωρηθεί ότι αυτή η μελέτη θα πρέπει να λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη πριν από οποιαδήποτε ανάπτυξη ή παρέμβαση στις υπό κίνδυνο περιοχές. Έτσι, αναδεικνύεται η σημασία της συνέργειας ανάμεσα στη ρύθμιση της ανάπτυξης και στον έλεγχο της ανάπτυξης, λαμβάνοντας υπόψη και άλλες πολιτικές, όπως την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική και την αρχή της προληπτικής δράσης για την προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας.

4. Η περίπτωση της Κύπρου

Το κυπριακό σύστημα χωρικού σχεδιασμού και η ενσωμάτωση του άρθρου 13 της Οδηγίας SEVESO III

Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού της Κυπριακής Δημοκρατίας⁵ περιγράφεται στον *Περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμο του 1972* (Ν.90/1972), ο οποίος εγκρίθηκε το 1972, αλλά, επί της ουσίας, ξεκίνησε να εφαρμόζεται μόλις το 1990 (Κυπριακή Δημοκρατία, 2011). Ο νόμος, όπως και η χρησιμοποιούμενη πολεοδομική ορολογία, έχουν καταβολές στην αντίστοιχη Βρετανική νομοθεσία και, συγκεκριμένα, στον *Town and Country Planning Act* της δεκαετίας του 1960 (Ioannides, 2018: 59-61).

Όσον αφορά τα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού, προβλέπονται τέσσερις τύποι Σχεδίων Ανάπτυξης: το *Σχέδιο για τη Νήσο*, το *Τοπικό Σχέδιο*, το *Σχέδιο Περιοχής* και η *Δήλωση Πολιτικής*. Το Σχέδιο για τη Νήσο αφορά τη χωροταξική κλίμακα, αλλά παραμένει ανενεργό από το 1974, εξαιτίας και της έκρυθμης κατάστασης που προέκυψε από την τουρκική εισβολή και κατοχή. Οι υπόλοιποι τρεις τύποι Σχεδίων Ανάπτυξης είναι ενεργοί και αφορούν μικρότερες χωρικές κλίμακες σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, τα Τοπικά Σχέδια αφορούν ευρείες γεωγραφικές (αστικές ή μη) περιοχές που λειτουργούν ως ενιαία σύνολα, ενώ τα Σχέδια Περιοχής εξειδικεύουν τον σχεδιασμό των Τοπικών Σχεδίων. Η Δήλωση Πολιτικής αποτελεί έγγραφο χωρικού προγραμματισμού των περιοχών για τις οποίες δεν έχει καταρτιστεί Τοπικό Σχέδιο και αφορά κυρίως τις περιοχές της υπαίθρου (Τμήμα Πολεοδομίας και Οικίσεως, 2009). Από μεθοδολογικής απόψεως, το σύνολο των πιο πάνω Σχεδίων Ανάπτυξης βασίζεται κυρίως στον σχεδιασμό Πολεοδομικών Ζωνών, επί των

5 Για μια περιεκτική ανασκόπηση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού της Κυπριακής Δημοκρατίας, βλ. Pissourios and Serghides, 2023.

οποίων διατυπώνονται διάφορες πολιτικές και κανονιστικές πρόνοιες.

Η εφαρμογή/υλοποίηση των Σχεδίων Ανάπτυξης ολοκληρώνεται σταδιακά διαμέσου του ελέγχου της ανάπτυξης,⁶ αλλά και παρεμβατικών δράσεων από την πολιτεία. Συγκεκριμένα, ο «Περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμος» απαγορεύει την έναρξη οποιαδήποτε ανάπτυξης, εκτός αν έχει χορηγηθεί σχετική Πολεοδομική Άδεια από την αρμόδια Πολεοδομική Αρχή. Κατά τη μελέτη μιας πολεοδομικής αίτησης, η Πολεοδομική Αρχή λαμβάνει υπόψη τις πρόνοιες του εν ισχύ Σχεδίου Ανάπτυξης, καθώς και οποιονδήποτε άλλο ουσιώδη παράγοντα, όπως αυτοί προσδιορίζονται από ιδίαν μελέτη της Πολεοδομικής Αρχής ή από διαβουλεύσεις της με διάφορα Κυβερνητικά Τμήματα, Υπηρεσίες, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλους φορείς ή άτομα. Σε περίπτωση έκδοσης θετικής πολεοδομικής απόφασης, αυτή συνοδεύεται συνήθως από σχετικούς όρους, οι οποίοι αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της χορηγηθείσας Πολεοδομικής Άδειας.

Όσον αφορά τα πρώτα βήματα ενσωμάτωσης της Οδηγίας Seveso στην κυπριακή νομοθεσία αυτά ανιχνεύονται το 2001 με την έκδοση των «Περί Αντιμετώπισης των Κινδύνων Ατυχημάτων Μεγάλης Κλίμακας Σχετιζομένων με Επικίνδυνες Ουσίες Κανονισμών» του 2001 (ΚΔΠ 507/2001), στο πλαίσιο εναρμόνισης της Κυπριακής Δημοκρατίας με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, εν όψει της επίσημης εισχώρησής της στην ΕΕ την 1η Μαΐου του 2004. Ειδικά όσον αφορά την ενσωμάτωση του άρθρου 13 της Οδηγίας Seveso III, αυτή είναι πλήρης, μιας και οι σχετικές πρόνοιες έχουν εισαχθεί στους νεότερους σχετικούς Κανονισμούς του 2017 (ΚΔΠ 76/2017). Παρά την πολυετή εμπειρία από την ενσωμάτωση της Οδηγίας Seveso στην κυπριακή νομοθεσία, η επιστημονική συζήτηση και έρευνα για τα αποτελέσματα αυτής της ενσωμάτωσης στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Υπάρχουν, ωστόσο, διάφορες επιστημονικές εργασίες που αφορούν την ασφάλεια στην εργασία (Leontidou & Boustras, 2022), καθώς και ορισμένες μελέτες συγκριτικής ανασκόπησης της πρακτικής μεταξύ διαφορετικών κρατών της ΕΕ που περιλαμβάνουν την Κυπριακή Δημοκρατία (Sales et al., 2007), χωρίς, όμως, η παρουσία τους να μεταβάλλει τη γενική εικόνα.

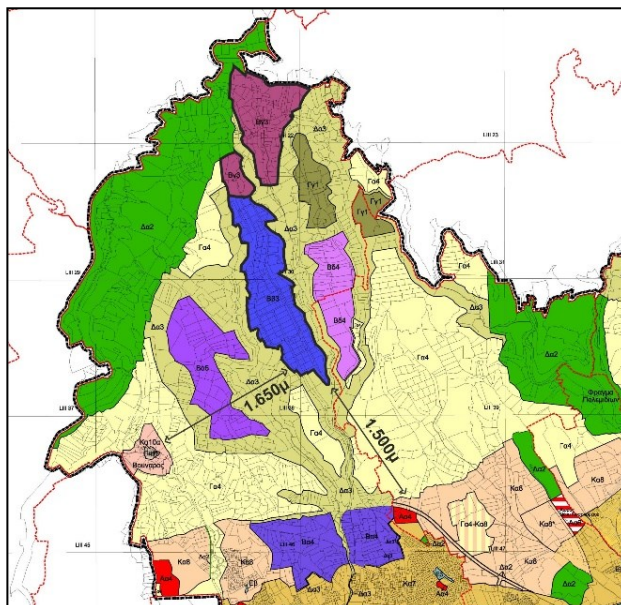
6 Ως ανάπτυξη νοείται η εκτέλεση οικοδομικών ή άλλων εργασιών σε ακίνητη ιδιοκτησία, ή η εκτέλεση οποιασδήποτε ουσιώδους μεταβολής της χρήσης οποιασδήποτε οικοδομής ή ακίνητης ιδιοκτησίας (Ν.90/1972, άρθρο 20). Παραδείγματα ανάπτυξης είναι η διαίρεση γης σε οικόπεδα, η ανέγερση/κατεδάφιση κτηρίων, η διενέργεια προσθηκο-μετατροπών σε υφιστάμενο κτήριο ή/και η αλλαγή της χρήσης του.

4.2 Πρακτικές χωρικού σχεδιασμού και ελέγχου της ανάπτυξης για την πρόληψη BAME

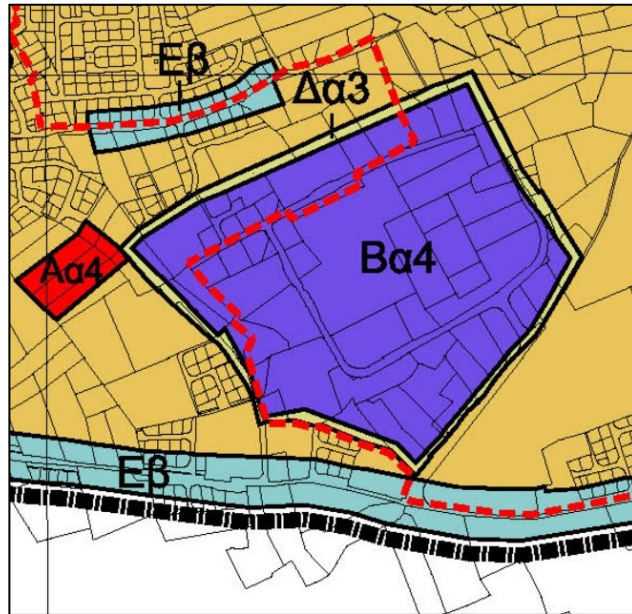
4.2.1 Χωρικός σχεδιασμός και πρόληψη BAME

Κατά τη σύνταξη ενός Σχεδίου Ανάπτυξης, η Πολεοδομική Αρχή μεριμνά για την πρόληψη BAME και τον περιορισμό των συνεπειών τους στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον ακολουθώντας τρεις κύριες πρακτικές (ΚΔΠ 76/2017). Πρώτον, διασφαλίζει κατάλληλες αποστάσεις ασφαλείας μεταξύ των περιοχών χωροθέτησης των μονάδων SEVESO και των γειτονικών χρήσεων, υποδομών ή περιοχών ιδιαίτερης φυσικής ευαισθησίας (Σχήμα 3), κατόπιν διαβούλευσης με το Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας. Δεύτερον, επιδιώκει τον σχεδιασμό Ζωνών Προστασίας περιμετρικά των Βιομηχανικών και Βιοτεχνικών Ζωνών για σκοπούς ανάσχεσης, μεταξύ άλλων, των επιπτώσεων σε περίπτωση BAME (Σχήμα 4). Τρίτον, η Πολεοδομική Αρχή ενημερώνει το κοινό για τη δυνατότητα ενεργού συμμετοχής του κατά τον σχεδιασμό των χρήσεων γης, ειδικά για την πρόθεση χωροθέτησης περιοχών που εν δυνάμει μπορούν να υποδεχθούν μονάδες Seveso.

Σχήμα 3. Απόσπασμα του χάρτη Πολεοδομικών Ζωνών του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού 2011, στο οποίο εμφανίζεται η διασφάλιση σημαντικής απόστασης ασφαλείας (άνω των 1.500μ.) μεταξύ Βιομηχανικής Περιοχής Κατηγορίας Α και Β και των πλησιέστερων Οικιστικών Ζωνών. Πηγή: Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως, 2011.



Σχήμα 4. Απόσπασμα του χάρτη Πολεοδομικών Ζωνών του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού 2011, στο οποίο εμφανίζεται ο σχεδιασμός Ζώνης Προστασίας πλάτους περίπου 20 μέτρων περιμετρικά μιας Βιομηχανικής Ζώνης Κατηγορίας Β, για σκοπούς ανάσχεσης επιπτώσεων από τυχόν ΒΑΜΕ. Πηγή: Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως, 2011.



4.2.2 Έλεγχος της ανάπτυξης και πρόληψη ΒΑΜΕ

Για σκοπούς πρόληψης ή/και περιορισμού των συνεπειών από τυχόν ΒΑΜΕ, η πολεοδομική αρχή προχωρεί σε σχετικούς ελέγχους στο πλαίσιο εξέτασης των διαφόρων αιτήσεων που της υποβάλλονται για τη χορήγηση Πολεοδομικής Άδειας. Ο έλεγχος διενεργείται τόσο σε αιτήσεις που αφορούν δημιουργία νέας μονάδας ή μετατροπή/προσθήκη σε υφιστάμενη μονάδα *Seveso* όσο και σε αιτήσεις που αφορούν νέες αναπτύξεις κοντά σε υφιστάμενες μονάδες *Seveso*. Όσον αφορά τα κριτήρια προσδιορισμού μιας εγκατάστασης ως «μονάδας *Seveso*», αυτά βασίζονται στην κατηγορία κινδύνου που ταξινομείται η επικίνδυνη ουσία της εγκατάστασης (βλ. Παράρτημα Ι, ΚΔΠ 347/2015). Όσον αφορά την οριοθέτηση της περιοχής, εντός της οποίας χρειάζεται να ελεγχθεί μια αιτούμενη ανάπτυξη για τις επιπτώσεις που θα έχει από ΒΑΜΕ γειτονικής μονάδας, το κριτήριο είναι γεωγραφικό (απόσταση της προτεινόμενης ανάπτυξης από την υφιστάμενη μονάδα) και διαφοροποιείται ανάλογα με τον τύπο δραστηριότητας της μονάδας (Πίνακας 2). Για όλες τις παραπάνω περιπτώσεις αιτήσεων, η πολεοδομική αρχή προχωρεί σε σχετική διαβούλευση με τον Διευθυντή του Τμήματος Επιθεώρησης Εργασίας, ο οποίος αποστέλλει σχετική γνωμοδότηση, η οποία, μάλιστα, αποτελεί ουσιώδη παράγοντα για τη χορήγηση ή μη της σχετικής

πολεοδομικής άδειας από την πολεοδομική Αρχή (βλ. ΚΔΠ 76/2017).

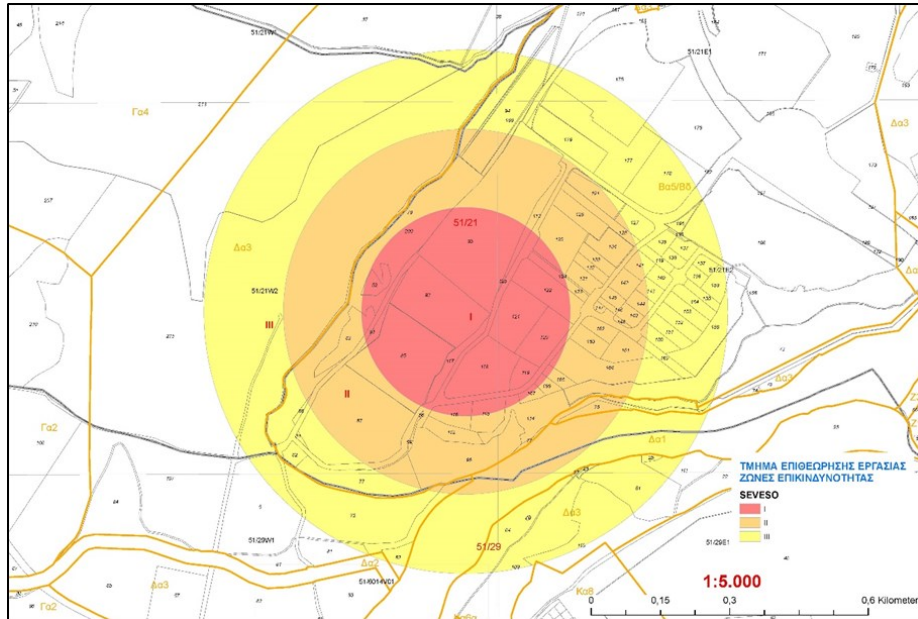
Πίνακας 2. Ενδεικτικές αποστάσεις από διάφορους τύπους δραστηριοτήτων, εντός των οποίων προνοείται η διαβούλευση της πολεοδομικής αρχής με τον Διευθυντή του Τμήματος Επιθεώρησης Εργασίας. Πηγή: Τμήμα Πολεοδομίας και Οικίσεως, 2021.

| Δραστηριότητα | Ενδεικτική απόσταση (μ.) |
|--|--------------------------|
| Υγραέριο LPG: Υπέργεια αποθήκευση | 600 |
| Υγραέριο LPG: Υπόγεια ή καλυμμένη αποθήκευση | 100 |
| Υγραέριο LPG: Υπόγεια ή καλυμμένη αποθήκευση >100t | 200 |
| Διυλιστήριο | 1.500 |
| Αμμωνία | 2.000 |
| Αποθήκη Χημικών | 700 |
| Αποθήκευση εύφλεκτων – χύμα | 300 |
| Αποθήκευση τοξικών – χύμα | 700 |
| Χημική διεργασία: εύφλεκες ή τοξικές ουσίες | 1.000 |
| Χημική διεργασία: κίνδυνος έκρηξης σκόνης | 300 |
| Παραγωγή εκρηκτικών | 1.000 |
| Αποθήκευση νιτρικού αμμωνίου | 700 |

Για σκοπούς της πιο πάνω γνωμοδότησης, το Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας (2019) έχει ετοιμάσει *Κατευθυντήριες Οδηγίες* που περιλαμβάνουν μεθοδολογία με τα ακόλουθα βήματα:

1. Υπολογισμός των ζωνών επικινδυνότητας της νέας μονάδας (Σχήμα 5) βάσει προκαθορισμένων ορίων επιπτώσεων από θερμική ακτινοβολία, ωστικό κύμα έκρηξης και τοξικό νέφος (Πίνακας 3).
2. Προσδιορισμός του επιπέδου ευαισθησίας των χρήσεων που βρίσκονται εντός των υπολογισθέντων ζωνών επικινδυνότητας, βάσει προκαθορισμένων ορίων επιπτώσεων (Πίνακας 4). Το επίπεδο ευαισθησίας λαμβάνει τις τιμές 1, 2, 3 και 4, με τις μεγαλύτερες τιμές να υποδηλώνουν αυξημένη ευαισθησία της χρήσης σε επιπτώσεις.
3. Έλεγχος συμβατότητας μεταξύ ζωνών επικινδυνότητας και επιπέδου ευαισθησίας των χρήσεων, ο οποίος οδηγεί σε «θετική», «θετική υπό όρους» ή «αρνητική» γνωμοδότηση (Πίνακας 5). Σημειώνεται ότι, στην πράξη, το Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας δεν αποστέλλει «θετικές υπό όρους» γνωμοδοτήσεις προς την πολεοδομική αρχή, αλλά τις προωθεί ως «θετικές», μιας και δεν διαθέτει αρμοδιότητα επίβλεψης της ορθής εφαρμογής τυχόν όρων που θα μπορούσε να θέσει.

Σχήμα 5. Χάρτης ζωνών επικινδυνότητας για τη βιομηχανία P&S LPG GAS LTD που βρίσκεται στη Βιομηχανική Περιοχή Ανατολικού της Αχέλειας, Πάφου. Πηγή: Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας, 2022.



Πίνακας 3. Πίνακας οριακών τιμών επιπτώσεων από θερμική ακτινοβολία, ωστικό κύμα έκρηξης και τοξικό νέφος, βάσει των οποίων πραγματοποιείται ο προσδιορισμός των ζωνών επικινδυνότητας. Πηγή: Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας, 2019.

| Ζώνη επικινδυνότητας | Όρια επιπτώσεων | | |
|----------------------|--|---|--|
| | Θερμική ακτινοβολία | Ωστικό κύμα (υπερπίεση) | Τοξικό νέφος (τιμή οριακής συγκέντρωσης) |
| Ζώνη I | 15 kW/m ² (εγκαύματα γ' βαθμού σε ποσοστό πάνω από το 50% του πληθυσμού) | 350 mbar (σοβαρές και μη επισκευάσιμες ζημιές στον φέροντα οργανισμό και τους τοίχους των κτιρίων) | Πρόκληση θανάτου στο 50% του πληθυσμού |
| Ζώνη II | 6 kW/m ² (εγκαύματα γ' βαθμού στο 1% του πληθυσμού) | 140 mbar (ζημιές στον φέροντα οργανισμό και εξωτερικούς ή εσωτερικούς τοίχους) | Πρόκληση θανάτου στο 1% του πληθυσμού |
| Ζώνη III | 3 kW/m ² (εγκαύματα α' βαθμού σε σημαντικό μέρος του πληθυσμού) | 50 mbar (ζημιές σε πόρτες και παράθυρα, ελαφρές ρηγματώδεις σε τοίχους) | Άμεσος κίνδυνος για τη ζωή |

Πίνακας 4. Απόσπασμα του πίνακα προσδιορισμού του επιπέδου ευαισθησίας διαφόρων χρήσεων. Πηγή: Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας, 2019.

| Χρήση | Επίπεδο ευαισθησίας |
|---|---------------------|
| Εργασιακοί χώροι στην ίδια τη μονάδα μεγάλου κινδύνου | 1 |
| Εργασιακοί χώροι (κυρίως μη-λιανικοί), με λιγότερο από 100 κατοίκους σε κάθε κτήριο και λιγότερο από τρεις κατοικημένους ορόφους | 1 |
| Εργασιακοί χώροι (κυρίως μη-λιανικοί) που επιτρέπουν 100 ή περισσότερους κατοίκους σε οποιοδήποτε κτήριο ή τρεις ή περισσότεροι κατοικημένοι όροφοι | 2 |

Πίνακας 5. Πίνακας ελέγχου συμβατότητας μεταξύ ζωνών επικινδυνότητας της μονάδας SEVESO και του επιπέδου ευαισθησίας των χρήσεων της περιοχής. Πηγή: Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας, 2019.

| Επίπεδο Ευαισθησίας | Ζώνη επικινδυνότητας I της νέας μονάδας | Ζώνη επικινδυνότητας II της νέας μονάδας | Ζώνη επικινδυνότητας III της νέας μονάδας |
|---------------------|---|--|---|
| 1 | Θετική γνωμ. υπό όρους | Θετική γνωμ. υπό όρους | Θετική γνωμοδότηση |
| 2 | Αρνητική γνωμοδότηση | Θετική γνωμ. υπό όρους | Θετική γνωμ. υπό όρους |
| 3 | Αρνητική γνωμοδότηση | Αρνητική γνωμοδότηση | Θετική γνωμ. υπό όρους |
| 4 | Αρνητική γνωμοδότηση | Αρνητική γνωμοδότηση | Αρνητική γνωμοδότηση |

Αντίστοιχα μεθοδολογικά βήματα ακολουθούνται τόσο στην περίπτωση αξιολόγησης αίτησης που αφορά μετατροπή υφιστάμενης μονάδας, όσο και στην περίπτωση οποιαδήποτε νέας ανάπτυξης ή μετατροπής υφιστάμενης χρήσης σε τοποθεσία πλησίον υφιστάμενης μονάδας. Σημειώνεται, όμως, ότι στην περίπτωση αξιολόγησης υφιστάμενων αναπτύξεων (που είτε αφορούν μονάδες είτε άλλες χρήσεις πλησίον μονάδων), ο πίνακας ελέγχου συμβατότητας διαφοροποιείται προς το ελαστικότερο. Ο λόγος σχετίζεται με το γεγονός ότι μόνο για τις νέες αναπτύξεις μπορεί να εφαρμοστεί ακέραια η πολιτική χρήσεων γης που ενδείκνυται για τη συγκεκριμένη επικινδυνότητα. Αντίθετα, σε υφιστάμενες αναπτύξεις, μία αρνητική γνωμοδότηση θα οδηγούσε σε ανάγκη μετεγκατάστασής τους και ενδεχομένως θα επέφερε δυσεπίλυτα προβλήματα που θα οδηγούσαν σε αναβολές της τελικής ρύθμισης και σε παράταση της υφιστάμενης κατάστασης (Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας, 2019: 13, 16).

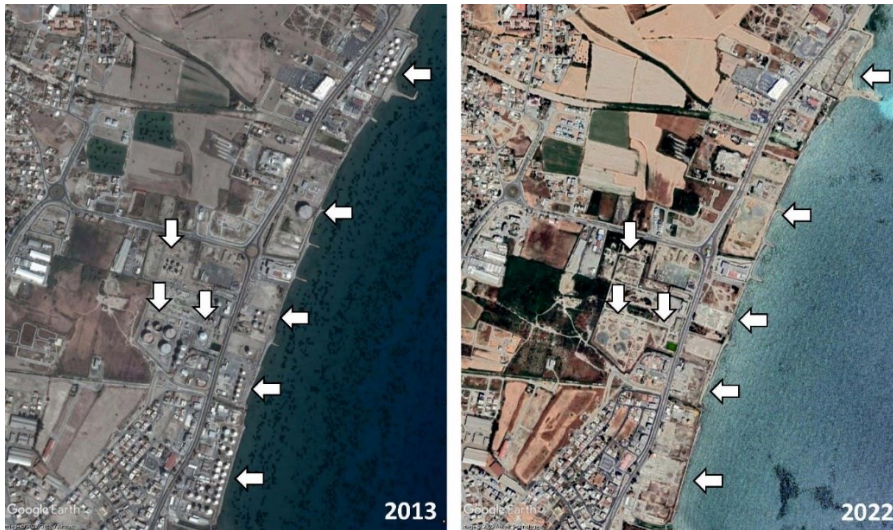
4.2.3 Ρύθμιση προϋπαρχουσών ασύμβατων καταστάσεων

Όπως παρουσιάστηκε στην προηγούμενη ενότητα, η Κυπριακή Δημοκρατία διαθέτει ανεπτυγμένο μηχανισμό με απρόσκοπτη επιχειρησιακή δυνατότητα όσον αφορά την εφαρμογή της Οδηγίας Seveso. Όμως, αυτός ο μηχανισμός, επειδή θεμελιώνεται στη διενέργεια ελέγχων επί των αιτήσεων που κατατίθενται για χορήγηση πολεοδομικής άδειας, αδυνατεί να ελέγξει ασυμβατότητες που προϋπήρχαν της θέσπισης του μηχανισμού. Δηλαδή, αδυνατεί να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις υφιστάμενων μονάδων, οι οποίες εγκυμονούν σημαντικές συνέπειες για τους κατοίκους και το περιβάλλον της ευρύτερης περιοχής σε περίπτωση ΒΑΜΕ. Σημειώνεται ότι τέτοιες

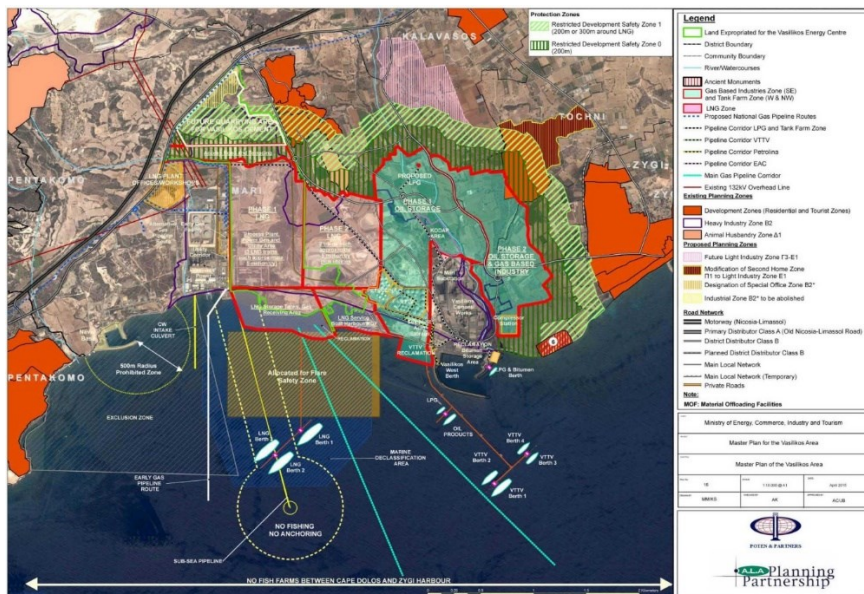
καταστάσεις διαμορφώθηκαν εξαιτίας της αδειοδότησης μονάδων ή/και άλλων χρήσεων στην ευρύτερη περιοχή σε χρονική περίοδο προγενέστερη της θεσμοθέτησης των Κανονισμών του 2001 (ΚΔΠ 507/2001).

Παρότι γι' αυτές τις ασυμβατότητες δεν υπάρχει κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, το Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας προχώρησε στην επισήμανσή τους και, εν συνεχεία, στην, από κοινού με το Υπουργείο Εσωτερικών, διενέργεια διαβουλεύσεων με τις μονάδες για την εξεύρεση πρακτικών και ρεαλιστικών λύσεων άρσης της ασυμβατότητας. Στο παρελθόν εντοπίστηκαν δύο τέτοιες περιπτώσεις, οι οποίες αμφότερες επιλύθηκαν. Η πρώτη αφορούσε βιομηχανία φυσιγγίων, για την οποία συμφωνήθηκε η αποθήκευση ποσότητας πυρίτιδας μικρότερης των 10 τόνων (Βουλή των Αντιπροσώπων, 2019), προκειμένου η βιομηχανία να αποχαρακτηριστεί από μονάδα Seveso με βάση τα σχετικά κριτήρια (βλ. ΚΔΠ 347/2015). Η δεύτερη και αρκετά πιο σύνθετη περίπτωση αφορούσε ισχυρή συγκέντρωση διυλιστηρίων και αποθηκών πετρελαιοειδών και υγραερίου πλησίον του πυκνοδομημένου αστικού ιστού της Λάρνακας. Σε αυτήν την περίπτωση, οι διαβουλεύσεις οδήγησαν σε πλήρη μετεγκατάσταση όλων των σχετικών μονάδων (Σχήμα 6) σε κατάλληλη τοποθεσία στο Βασιλικό Λάρνακας, στο πλαίσιο δημιουργίας του ομώνυμου Ενεργειακού Κέντρου (Poten and Partners & ALA Planning Partnership Consultancy, 2013· Hydrocarbons Service, 2022). Το Ενεργειακό Κέντρο Βασιλικού αποτελεί τη μοναδική παραθαλάσσια ζώνη βαριών βιομηχανικών δραστηριοτήτων στην Κύπρο και ήδη φιλοξενεί ηλεκτροπαραγωγικό σταθμό, τσιμεντοβιομηχανία, και τερματικά αποθήκευσης και φορτοεκφόρτωσης καυσίμων. Επιπρόσθετα, το στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης του σχετικού Κέντρου προσδιορίζει περιοχές για τη μελλοντική ανάπτυξη των πιο πάνω εγκαταστάσεων, αλλά και νέων εγκαταστάσεων που θα σχετίζονται με την αποθήκευση ή/και υγροποίηση LNG. Σημειώνεται ότι, για σκοπούς προστασίας από τυχόν BAME, το Ενεργειακό Κέντρο διαχωρίζεται από τη γύρω περιοχή με ζώνη προστασίας πλάτους 400μ, η οποία διευρύνεται στα 500μ πλησίον της ζώνης μελλοντικής ανάπτυξης εγκαταστάσεων LNG (Σχήμα 7).

Σχήμα 6. Αεροφωτογραφίες του παραθαλάσσιου μετώπου της Λάρνακας του 2013 (αριστερά) και του 2022 (δεξιά), όπου αποτυπώνεται η συντονισμένη μετακίνηση διυλιστηρίων και αποθηκών πετρελαιοειδών και υγραερίου. Τα βέλη υποδεικνύουν τις θέσεις των σχετικών εγκαταστάσεων. Πηγή: Google Earth, Ίδια επεξεργασία.



Σχήμα 7. Στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης (master plan) του Ενεργειακού Κέντρου Βασιλικού, στο οποίο συγκεντρώνονται διάφορες προϋπάρχουσες, μετεγκαταστημένες ή νέες μονάδες Sevesso του κλάδου της ενέργειας (πηγή: Poten and Partners & ALA Planning Partnership Consultancy, 2013).



5. Συγκριτική αποτίμηση και συμπεράσματα

Για τη διευκόλυνση της συγκριτικής αποτίμησης του βαθμού εφαρμογής του άρθρου 13 της Οδηγίας Seveso III στα δύο κράτη μελέτης, η συζήτηση οργανώνεται σε δύο άξονες, οι οποίοι αφορούν: α) τον *βαθμό ενσωμάτωσης* του άρθρου 13 στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, τόσο στο θεσμικό όσο και στο επιχειρησιακό επίπεδο, και β) την *παραγωγή απτών αποτελεσμάτων* όσον αφορά την προστασία του πληθυσμού και των υποδομών από ΒΑΜΕ.

Όσον αφορά τον *βαθμό ενσωμάτωσης*, η ανάλυση κατέδειξε ότι η Κυπριακή Δημοκρατία έχει επιτύχει υψηλό βαθμό ενσωμάτωσης. Καταρχήν, το περιεχόμενο του άρθρου 13 ενσωματώθηκε πλήρως στους «Περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Ατυχήματα Μεγάλης Κλίμακας Σχετιζόμενα με Επικίνδυνες Ουσίες)» κανονισμούς του 2017. Πρόσθετα, σχηματίσθηκε επιμελής το εφαρμοστικό πλαίσιο των πιο πάνω Κανονισμών, μέσω της δημοσίευσης κατευθυντήριων οδηγιών, το οποίο και επέτρεψε την απρόσκοπτη εφαρμογή των πρώτων. Επιπλέον, η ενσωμάτωση πραγματοποιήθηκε με πλήρη σεβασμό στις ιδιαιτερότητες του τρέχοντος διοικητικού συστήματος και τις διαμορφωμένες πρακτικές και διαδικασίες. Έτσι, η αδειοδότηση αναπτύξεων που εμπίπτουν στο πεδίο ενδιαφέροντος της Οδηγίας βασίστηκε εξ ολοκλήρου στα ήδη διαθέσιμα εργαλεία και διαδικασίες αδειοδότησης, κατόπιν εμπλουτισμού τους με μόνο μία επιπλέον παράμετρο: τη διαβούλευση με το Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας. Με βάση τις πιο πάνω προσαρμογές, το πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού που διαμορφώθηκε μετά την ενσωμάτωση του άρθρου 13 ανταποκρίνεται και καλύπτει πλήρως και τις τρεις βασικές ανάγκες ρύθμισης του χώρου, δηλαδή: α) τον κατάλληλο πολεοδομικό σχεδιασμό, β) τον έλεγχο της χωροθέτησης νέων ή τη μετατροπή υφιστάμενων μονάδων Seveso και γ) τον έλεγχο της χωροθέτησης νέων ή τη μετατροπή υφιστάμενων χρήσεων που βρίσκονται πλησίον μονάδων Seveso. Συμπεραίνεται, δηλαδή, ότι για την αντιμετώπιση ενός ΒΑΜΕ έχει διαμορφωθεί ένας πολυ-επίπεδος και ολοκληρωμένος μηχανισμός πρόληψης των συνεπειών του. Μάλιστα, η απουσία κλίμακας χωροταξικού σχεδιασμού στην Κύπρο και, άρα, η απουσία σχετικών κανόνων χωροθέτησης των μονάδων Seveso σε εθνικό/περιφερειακό επίπεδο, δεν φαίνεται να έχουν αρνητικό αντίκτυπο, μιας και στην πράξη έχουν ήδη υλοποιηθεί συγκεκριμένες πολιτικές με προφανή χωροταξικό χαρακτήρα, όπως είναι η δημιουργία του Ενεργειακού Κέντρου Βασιλικού.

Αντίθετα, στην Ελλάδα, η ενσωμάτωση του άρθρου 13 στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού φαίνεται να είναι ελλιπής. Πρώτον, απουσιάζει ένα πλαίσιο κανόνων χωροθέτησης σε εθνικό ή/και περιφερειακό επίπεδο, με αποτέλεσμα τα περιφερειακά σχέδια να αντιμετωπίζουν το θέμα με διαφορετικές προσεγγίσεις. Δεύτερον, ακόμη και αν αγνοηθεί η ανάγκη εξειδίκευσης των υπερκείμενων κατευθύνσεων στο ιεραρχημένο ελληνικό σύστημα, η αποσπασματική και ανομοιογενής ρύθμιση της ανάπτυξης νέων μονάδων Seveso αφορά και το τοπικό επίπεδο χωρικού σχεδιασμού. Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της Βιομηχανικής Περιοχής Θεσσαλονίκης, για την οποία, παρότι ενιαία και αυτοτελής χωρική ενότητα, δεν υπήρξε

συντονισμός και ευθυγράμμιση μεταξύ των δύο ΓΠΣ που τη ρυθμίζουν και, έτσι, καθένα προωθει τελείως διαφορετικές ρυθμίσεις. Τρίτον, το ενδιαφέρον του συστήματος χωρικού σχεδιασμού έχει επικεντρωθεί στη ρύθμιση της χωροθέτησης των νέων μονάδων Seveso –κυρίως μέσω της απαγόρευσης εγκατάστασής τους σε συγκεκριμένες ζώνες– και έχει υποβαθμιστεί το ζήτημα του ελέγχου της ανάπτυξης στις περιβάλλουσες περιοχές υφιστάμενων μονάδων. Ειδικότερα, δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη για τον καθορισμό ευπαθών χρήσεων και απουσιάζει μια μεθοδολογία αξιολόγησης της ανάπτυξης χρήσεων εντός των ζωνών επικινδυνότητας των υφιστάμενων μονάδων. Αποτέλεσμα της πιο πάνω θεσμικής αδυναμίας είναι η επιχειρησιακή δυσλειτουργία του συστήματος ελέγχου της ανάπτυξης, όπως υπογραμμίστηκε και από την περίπτωση ακύρωσης των δύο Οικοδομικών Αδειών με χρήση κατοικίας στον πρώην Δήμο Ελευθερίου-Κορδελιού. Αλλά και στην περίπτωση υφιστάμενων μονάδων Seveso, οι διαδικασίες επέκτασης και εκσυγχρονισμού τους παρουσιάζουν επιχειρησιακές δυσκολίες στις οποίες καταγράφεται η αδυναμία εναρμόνισης των διατάξεων του πολεοδομικού σχεδιασμού με τους διοικητικούς μηχανισμούς. Σε αυτό το πλαίσιο σημειώνεται ότι, εν γένει, ο έλεγχος της ανάπτυξης αποτελεί βασική λειτουργία του σχεδιασμού και, ως εκ τούτου, η απρόσκοπτη εφαρμογή του συνιστά κομβικό παράγοντα για την ουσιαστική προστασία του πληθυσμού και των υποδομών από ΒΑΜΕ.

Όσον αφορά την *παραγωγή απτών αποτελεσμάτων*, έγινε κατανοητό ότι η ενσωμάτωση της Οδηγίας οδήγησε πράγματι σε καλύτερη προστασία του γενικού πληθυσμού και των κρίσιμων υποδομών της Κυπριακής Δημοκρατίας από τυχόν ΒΑΜΕ. Αυτό τεκμηριώνεται από τα εξής δεδομένα. Καταρχάς, η μεθοδολογία που ακολουθείται για τη γνωμοδότηση επί των πολεοδομικών αιτήσεων διέπεται από ρεαλισμό και συνυπολογίζει τα διάφορα ειδικά περιστατικά της εκάστοτε συγκεκριμένης ανάπτυξης. Επιπλέον, υιοθετεί διαφορετικά κριτήρια αξιολόγησης για τις νέες και τις υφιστάμενες αναπτύξεις. Πρόκειται, δηλαδή, για ευθεία κατανόηση των προβλημάτων που θα μπορούσε να δημιουργήσει μια οριζόντια μεταχείριση μη ισότιμων καταστάσεων. Πρόσθετα, εκεί όπου υπήρχαν υφιστάμενες ασυμβατότητες που διαμορφώθηκαν σε χρονική περίοδο προγενέστερη της ενσωμάτωσης των Οδηγιών Seveso και οι οποίες εγκυμονούσαν σημαντικούς κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον σε περίπτωση ΒΑΜΕ, η Κυπριακή Δημοκρατία καθοδήγησε επιτυχείς παρεμβάσεις, παρά την απουσία σχετικού θεσμικού πλαισίου. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η μετεγκατάσταση των διυλιστηρίων και αποθηκών πετρελαιοειδών και υγραερίου από τον Δήμο Λάρνακας στο Ενεργειακό Κέντρο Βασιλικού.

Όσον αφορά την Ελλάδα, η ενσωμάτωση της Οδηγίας οδήγησε σε καλύτερη προστασία του γενικού πληθυσμού και των κρίσιμων υποδομών, αλλά μόνο εξαιτίας του ελέγχου της ανάπτυξης νέων μονάδων Seveso, περίπτωση για τις οποίες υφίσταται μια ιεραρχημένη και σαφή διαδικασία με διακριτά βήματα. Όμως, δεν είναι σαφή τα αποτελέσματα που παράγονται από τον έλεγχο της ανάπτυξης λοιπών χρήσεων στις περιοχές πλησίον των μονάδων Seveso, όπως άλλωστε διαφάνηκε και στην περίπτωση της ακύρωσης της Οικοδομικής Άδειας που σχολιάστηκε προωτέρω. Ακόμα λιγότερο σαφές είναι αν υπάρχουν απτά αποτελέσματα όσον αφορά την προστασία του γενικού πληθυσμού και των κρίσιμων υποδομών από μονάδες που βρίσκονται

πλησίον υφιστάμενων αστικών συγκεντρώσεων και είχαν αδειοδοτηθεί πριν την εφαρμογή της Οδηγίας Seveso. Είναι χαρακτηριστικό ότι για τέτοιες περιπτώσεις, τα χωρικά σχέδια, ακόμα και διαφορετικών επιπέδων, παραπέμπουν σε ασαφείς «ειδικές μελέτες» και συστάσεις για μετεγκατάσταση των μονάδων, μεταθέτοντας απλώς το πρόβλημα από τη μία χωρική κλίμακα στην άλλη. Σημειώνεται, δε, ότι από άποψη προστασίας του πληθυσμού και των υποδομών, αυτές οι περιπτώσεις είναι οι πλέον κρίσιμες, μιας και αφορούν μονάδες που βρίσκονται πλησίον διαμορφωμένων αστικών συγκεντρώσεων. Η δυτική Θεσσαλονίκη αποτελεί μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση, όπου τυχόν ΒΑΜΕ θα είχε εξαιρετικά σημαντικές επιπτώσεις στον πληθυσμό της πόλης, δεδομένου ότι οι ζώνες επικινδυνότητας των διαφόρων μονάδων εκτείνονται βαθιά στον πολεοδομικό ιστό του συγκροτήματος. Δυστυχώς, παρόμοιες ασύμβατες καταστάσεις εντοπίζονται και σε άλλες ελληνικές πόλεις.

Συνοψίζοντας, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στην περίπτωση της Κύπρου υπήρξε πλήρης ενσωμάτωση του άρθρου 13, με σεβασμό στις τοπικές ιδιαιτερότητες και τις ήδη διαμορφωμένες πρακτικές και διαδικασίες. Πρόκειται, δηλαδή, για μια επιτυχημένη περίπτωση ενσωμάτωσης ευρωπαϊκής οδηγίας στο δίκαιο, τη διοικητική πρακτική και τις πρακτικές χωρικού σχεδιασμού ενός κράτους-μέλους. Αντίθετα, στην περίπτωση της Ελλάδας, η ενσωμάτωση του άρθρου 13 είναι ελλιπής και αποσπασματική. Συγκεκριμένα, απουσιάζει μια ολοκληρωμένη πολιτική ελέγχου της ανάπτυξης και σχεδιασμού των χρήσεων γης αναφορικά με τις μονάδες Seveso και, εξαιτίας αυτής της απουσίας, υφίσταται αδυναμία ολοκληρωμένης ρύθμισης της ουσίας του ζητήματος, δηλαδή της προστασίας του γενικού πληθυσμού και των κρίσιμων υποδομών από τυχόν ΒΑΜΕ. Η πιο πάνω αδυναμία εγείρει ευρύτερα θέματα για την αποδοτικότητα του εγχώριου συστήματος χωρικού σχεδιασμού, όταν το τελευταίο αδυνατεί να ρυθμίσει με ικανοποιητικό τρόπο ζητήματα με καταφανή και ουσιώδη σημασία για την ανθρώπινη ζωή, την υγεία και το περιβάλλον.

Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται απαραίτητη η έναρξη των προβλεπόμενων από την Οδηγία διαδικασιών ανταλλαγής πληροφοριών με άλλα κράτη-μέλη, καθώς και η αξιοποίηση των κατευθυντήριων γραμμών της ΕΕ. Με βάση τα πορίσματα της παρούσας συγκριτικής μελέτης διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα μπορεί να υιοθετήσει πρακτικές και μεθοδολογίες παρόμοιες με αυτές της Κύπρου, βασική συνιστώσα των οποίων είναι ο έλεγχος συμβατότητας μεταξύ των ζωνών επικινδυνότητας της μονάδας και του επιπέδου ευαισθησίας των χρήσεων της περιοχής, αξιολογώντας μεμονωμένα την αδειοδότηση κάθε μονάδας και επιβάλλοντας –για υφιστάμενες μονάδες– την αναθεώρηση των μελετών ασφαλείας ή/και τεχνικά έργα περιορισμού των επιπτώσεων σε περίπτωση ΒΑΜΕ. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται τόσο η λειτουργία των μονάδων όσο και η αδειοδότηση νέων χρήσεων εντός των ζωνών επικινδυνότητας, όλων υπό προϋποθέσεις.

Η επεξεργασία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου σχεδιασμού των χρήσεων γης και ελέγχου της ανάπτυξης αναφορικά με τις μονάδες Seveso, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, αναμφίβολα αποτελεί αρμοδιότητα της χωρικής πολιτικής κάθε

κράτους-μέλους. Είναι, όμως, σαφές ότι κάθε τέτοια πολιτική θα πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλο εφαρμοστικό πλαίσιο που να διασφαλίζει την απρόσκοπτη εφαρμογή της σχετικής πολιτικής. Στο πλαίσιο συζήτησης του εφαρμοστικού πλαισίου εφαρμογής του άρθρου 13, αυτό οφείλει να περιλαμβάνει όλα εκείνα τα εξειδικευμένα τεχνικά κριτήρια και προδιαγραφές, καθώς και τα μεθοδολογικά στοιχεία, που επιτρέπουν τη λήψη απόφασης από το εκάστοτε διοικητικό ή μελετητικό όργανο. Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων, καθώς οι σχετικές υποχρεώσεις έχουν θεσπιστεί σε επίπεδο ΕΕ ήδη από το 1996, θα πρέπει να ληφθεί ειδική μέριμνα για μια σειρά ζητημάτων συμπλήρωσης του υφιστάμενου εφαρμοστικού πλαισίου, ώστε να καταστεί δυνατή η απρόσκοπτη εφαρμογή του άρθρου 13 σε όλες τις κλίμακες χωρικού σχεδιασμού (εθνική, περιφερειακή, τοπική) και για όλες τις περιπτώσεις ενδιαφέροντος (χωροθέτηση νέας ή μετατροπή υφιστάμενης μονάδας, χωροθέτηση νέας ή μετατροπή υφιστάμενης χρήσης εντός ζωνών επικινδυνότητας, σχεδιασμός πολεοδομικών ζωνών, αντιμετώπιση υφιστάμενων ασύμβατων καταστάσεων).

Δεδομένου ότι αυτήν την περίοδο βρίσκεται εν εξελίξει στην Ελλάδα το μεγαλύτερο πρόγραμμα πολεοδομικού σχεδιασμού, το Πρόγραμμα Πολεοδομικών Μεταρρυθμίσεων «Κωνσταντίνος Δοξιάδης», είναι περισσότερο από επιτακτική η ανάγκη άμεσου καθορισμού συγκεκριμένων αρχών, κατευθύνσεων και προϋποθέσεων για τον σχεδιασμό των χρήσεων γης σύμφωνα με το περιεχόμενο της Οδηγίας Seveso. Παράλληλα, θα πρέπει να γίνει αντιληπτό από την κεντρική και τοπική διοίκηση, αλλά και από τους επαγγελματίες του κλάδου, ότι ο ρυθμιστικός σχεδιασμός βάζει καταρχήν το πλαίσιο της χωροθέτησης των βιομηχανικών και αποθηκευτικών δραστηριοτήτων και δεν μπορεί να απαγορεύει ανατιολόγητα την ανάπτυξη μονάδων Seveso. Προφανώς και αυτές αποτελούν χρήσεις με ειδικά πολεοδομικά χαρακτηριστικά, αλλά, ταυτόχρονα, αποτελούν χρήσεις με εξαιρετικά υψηλή αναπτυξιακή προστιθέμενη αξία και, γι' αυτό, ο πολεοδομικός σχεδιασμός οφείλει να μην τις περιθωριοποιεί. Ο σχεδιασμός θα πρέπει να συν-αξιολογεί το κριτήριο της απόστασης μαζί με τα επιμέρους χαρακτηριστικά ευπάθειας των γύρω χρήσεων γης και τα τυχόν τεχνικά έργα που μειώνουν τις συνέπειες σε περίπτωση ΒΑΜΕ (με βάση και τις αποφάσεις του ΣΤΕ). Τέλος, είναι άμεση ανάγκη να σημειωθούν οι ασύμβατες καταστάσεις που εντοπίζονται κατά τη φάση εκπόνησης των νέων Τοπικών και Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων και να ανοίξει η συζήτηση για τον σχεδιασμό της μετεγκατάστασης των σχετικών μονάδων, αφού εξαντληθούν όλες οι άλλες δυνατότητες μείωσης των επιπτώσεών τους σε τυχόν ΒΑΜΕ μέσω τεχνικών έργων ή άλλων προσαρμογών. Σε μία τέτοια προοπτική, η εμπειρία της Κύπρου μπορεί να αποτελέσει μια εξαιρετική σημαντική εισροή.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσσα

- Βουλή των Αντιπροσώπων (2019) *Απάντηση ημερομηνίας 26 Νοεμβρίου 2019 του Υπουργού Εσωτερικών κ. Κωνσταντίνου Πετρίδη στην ερώτηση με αρ. 23.06.011.04.087, ημερομηνίας 20 Σεπτεμβρίου 2019, της βουλευτού εκλογικής περιφέρειας Λάρνακας κ. Ευανθίας Σάββα*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/mres5av9> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Γιαννακούρου, Γ. (2019) *Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ζιώμας, Ι. (2009) *Βιομηχανική επικινδυνότητα και πολεοδομικές-χωροταξικές παρεμβάσεις*. Τελική Έκθεση. Ερευνητικό πρόγραμμα της Σχολής Χημικών Μηχανικών, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.
- Ζιώμας, Ι. (2015) «Βιομηχανικά ατυχήματα μεγάλης έκτασης». Παρουσίαση στο 3ο Ελληνικό Φόρουμ για την Επιστήμη, την Τεχνολογία και την Καινοτομία. 29 Ιουνίου-3 Ιουλίου 2015. ΕΚΕΦΕ Δημόκριτος, Αθήνα. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/2p83869t> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Καμινάρης, Α. & Μόσχος, Β. (2020) *Παροχή υπηρεσιών συμβούλου για τον προσδιορισμό κανόνων σχεδιασμού χρήσεων γης στις περιβάλλουσες ζώνες των μονάδων Seveso*. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Νοέμβριος 2020.
- ΚΔΠ 507/2001 «Οι περί αντιμετώπισης των κινδύνων ατυχημάτων μεγάλης κλίμακας σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες κανονισμοί του 2001». *Επίσημη Εφημερίδα της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Παράρτημα Τρίτο, Μέρος Ι.
- ΚΔΠ 347/2015 «Οι περί ασφάλειας και υγείας στην εργασία (αντιμετώπιση κινδύνων ατυχημάτων μεγάλης κλίμακας σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες) κανονισμοί του 2015». *Επίσημη Εφημερίδα της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Παράρτημα Τρίτο, Μέρος Ι.
- ΚΔΠ 76/2017 «Οι περί πολεοδομίας και χωροταξίας (ατυχήματα μεγάλης κλίμακας σχετιζόμενα με επικίνδυνες ουσίες) κανονισμοί του 2017». *Επίσημη Εφημερίδα της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Παράρτημα Τρίτο, Μέρος Ι.
- Κυπριακή Δημοκρατία (2011) *Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως: 60 χρόνια δημιουργικής πορείας, όραμα και έργο*. Λευκωσία: Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών.
- Μέλισσας, Δ. (2019) *Το τοπικό χωρικό και το ειδικό χωρικό σχέδιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Μπακογιάννης, Ε. (2022) «Το πρόγραμμα πολεοδομικών μεταρρυθμίσεων “Κωνσταντίνος Δοξιάδης”». Στο Μέλισσας Δ. (επιμ.) *Τοπικό πολεοδομικό σχέδιο vs ειδικό πολεοδομικό σχέδιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας, σσ. 1-17.
- Ν.90/1972 «Ο Περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμο του 1972». *Επίσημη Εφημερίδα της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Παράρτημα Πρώτο, Υπ. αρ. 977, ημερ. 8.12.1972.
- Οδηγία 82/501/ΕΟΚ «Οδηγία του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1982 περί του κινδύνου ατυχημάτων μεγάλης έκτασης τον οποίον περικλείουν ορισμένες βιομηχανικές δραστηριότητες». *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Προσβάσιμο από:

- <https://tinyurl.com/5ay4ywcf> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Οδηγία 96/82/ΕΚ «Οδηγία του Συμβουλίου της 9ης Δεκεμβρίου 1996 για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες». *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/3ushndd7> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Οδηγία 2003/105/ΕΚ «Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2003, για τροποποίηση της οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/4ncjcf4u> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Οδηγία 2012/18/ΕΕ «Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4ης Ιουλίου 2012 για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες και για την τροποποίηση και στη συνέχεια την κατάργηση της οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/2p85t48f> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- PROTEAS (2015) «Νομοθεσία SEVESO για την πρόληψη των κινδύνων ατυχημάτων μεγάλης έκτασης στα οποία εμπλέκονται επικίνδυνες ουσίες». *Ερευνητικό πρόγραμμα: PROTEAS (LIFE09 ENV/GR/000291)*. Παραδοτέο 2.2, κεφάλαιο ΣΤ. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/yc37k8e5> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Σέμπος, Ι. (2011) *Βιομηχανική επικινδυνότητα και πολεοδομικές-χωροταξικές παρεμβάσεις*. Διδακτορική διατριβή. Σχολή Χημικών Μηχανικών, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.
- Σταθακόπουλος, Π. κ.ά. (2009) «Διερεύνηση δυνατοτήτων για τη βέλτιστη πολεοδομική ανάπτυξη και αξιοποίηση περιοχής Λαχανοκήπων. Ε΄ Φάση: Τελική πρόταση πολεοδομικής και οικονομικής ανάπτυξης της περιοχής». *Ερευνητικό πρόγραμμα: Διερεύνηση δυνατοτήτων για τη βέλτιστη πολεοδομική ανάπτυξη και αξιοποίηση περιοχής Λαχανοκήπων*. Εργαστήριο Πολεοδομικού και Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού. Τομέας Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Τμήμα Αρχιτεκτόνων, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας (2022) *Ατυχήματα μεγάλης κλίμακας*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/udpa3hpf> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως (2009) *Χάρτης του πολίτη για το πολεοδομικό σύστημα*. Λευκωσία: Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/4abzuzbm> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως (2011) *Τοπικό Σχέδιο Λεμεσού 2011: πρόνοιες και μέτρα πολιτικής*. Λευκωσία: Υπουργείο Εσωτερικών. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/3pnhdw6t> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως (2021) *Τοπικό Σχέδιο Τσερίου 2021: πρόνοιες και μέτρα πολιτικής*. Λευκωσία: Υπουργείο Εσωτερικών. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/bdye696x> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].

- ΥΠΕΝ (2020) Ανακοίνωση Τύπου «Άμεσες πρωτοβουλίες για τις εγκαταστάσεις με επικίνδυνες ουσίες (Seveso)», 27 Νοεμβρίου 2020. Προσβάσιμο από: <https://ypen.gov.gr/ameses-protovoulies-gia-tis-egkatakastaseis-me-epikindynes-ousies-seveso/> [τελευταία πρόσβαση 9/2/2023]
- ΦΕΚ 68/Α/2005 «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών–βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις». Νόμος υπ. αρ. 3325, 11.03.2005.
- ΦΕΚ 376/Β/2007 «Καθορισμός μέτρων και όρων για την αντιμετώπιση κινδύνων από ατυχήματα μεγάλης έκτασης σε εγκαταστάσεις ή μονάδες, λόγω της ύπαρξης επικίνδυνων ουσιών, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2003/105/ΕΚ». Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ. αρ. 12044/613, 19.03.2007.
- ΦΕΚ 165/ΑΑΠ/27.6.2011 «Έγκριση Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου της Δημοτικής Ενότητας Καλλιθέας Δήμου Ωραιοκάστρου (Ν. Θεσσαλονίκης)». Υπουργική Απόφαση, υπ. αρ. 8615, 23.02.2011.
- ΦΕΚ 304/ΑΑΠ/2011 «Έγκριση–τροποποίηση Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου της Δημοτικής Ενότητας Εχεδώρου του Δήμου Δέλτα Ν. Θεσσαλονίκης». Υπουργική Απόφαση, υπ. αρ. 45363, 21.10.2011.
- ΦΕΚ 354/Β/2016 «Καθορισμός κανόνων, μέτρων και όρων για την αντιμετώπιση κινδύνων από ατυχήματα μεγάλης έκτασης σε εγκαταστάσεις ή μονάδες, λόγω της ύπαρξης επικίνδυνων ουσιών, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2012/18/ΕΕ «για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζομένων με επικίνδυνες ουσίες και για την τροποποίηση και στη συνέχεια την κατάργηση της οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4ης Ιουλίου 2012. Αντικατάσταση της υπ' αρ. 12044/613/2007 (Β' 376), όπως διορθώθηκε (Β' 2259/2007)». Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ. αρ. 172058, 11.02.2016.
- ΦΕΚ 73/ΑΑΠ/2016 «Αναθεώρηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.) της Δημοτικής Ενότητας Μενεμένης του Δήμου Αμπελοκήπων - Μενεμένης (Π.Ε. Θεσσαλονίκης)». Υπουργική Απόφαση, Υπ. Αριθμ. 16613, ημερ. 30.04.2016.
- ΦΕΚ 485/Δ/2020 «Έγκριση αναθεώρησης του Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και Περιβαλλοντική Έγκριση αυτού». Υπουργική Απόφαση, Αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/73483/85.
- ΦΕΚ 3545/Β/2021 «Τεχνικές προδιαγραφές Τοπικών Πολεοδομικών σχεδίων (ΤΠΣ)» Υπουργική Απόφαση, Αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/72343/1885.
- ΦΕΚ 510/Β/2022 «Τεχνικές προδιαγραφές μελετών Ειδικών Πολεοδομικών σχεδίων (ΕΠΣ)» Υπουργική Απόφαση, Αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/6015/136/2022.

Ξένη/Ξενογλώσσα

- Basta, C., Struckl, M. & Christou, M., eds. (2008) *Implementing Article 12 of the Seveso II Directive: overview of roadmaps for land-use planning in selected Member States*. Luxembourg: OPOCE
 Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/2p84sumu> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Çetinyokus, S. (2018) “Consequences modeling of the Akçagaz Accident through Land Use Planning (LUP) approach”. *Iranian Journal of Chemistry and Chemical Engineering*, 37(4), 253-264.
- Christou, M. D. & Porter, S., eds. (1999) *Guidance on land use planning as required by Council Directive 96/82/EC*. Institute for Systems informatics and safety. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/2p9c5spz> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Christou, M. D., Struckl, M. & Biermann, T. (2006) *Land use planning guidelines in the context of Article 12 of the Seveso II Directive 96/82/EC as amended by Directive 105/2003/EC*. Institute for the Protection and Security of the Citizen: Hazard Assessment Unit. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/49x22zym> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Christou, M., Gyenes, Z. & Struckl, M. (2011) “Risk assessment in support to land-use planning in Europe: Towards more consistent decisions?”. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 24(3), 219-226.
- EC (European Commission) (2022) *Major accident hazards. The Seveso Directive: a contribution to technological disaster risk reduction*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/r6e4kpva> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Gyenes, Z. S., Van Wijk, L., Christou, M., Tugnoli, A., Spadoni, G. & Cozzani, V. (2010) “Selecting accident scenarios for land use planning purposes”. In Ale, B., Papazoglou, I. & Zio E. (eds.), *Reliability, risk and safety*. London: Taylor & Francis Group, pp. 557-565.
- Hydrocarbons Service (2022) *Master Plan for the Vasilikos area*. Ministry of Energy, Commerce, Industry and Tourism. Republic of Cyprus. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/2f4xdf8t> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023]
- Ioannides, K. (2018) “A brief review of the evolution of planning in Cyprus from the end of World War II to the present”. Στο Patsavos, N. & Pissourios, I. A. (eds), *The Cypriot City Paradigm: Urbanity Issues in Design and Planning*. Athens: Domes, pp. 48-73.
- Judgment of the Court (2011) “Reference for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Bundesverwaltungsgericht (Germany), made by decision of 3 December 2009, received at the Court on 2 February 2010, in the proceedings”. Case C-53/10. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/4m3a66xf> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023]
- Kakia, S., Pozoukidou, G. & Vagiona, D. G. (2023) “Providing an Integrated Vulnerability Assessment Indicator System (VAIS) to measure the spatial vulnerability of areas near Seveso establishments in Thessaloniki (Greece)”. *Sustainability*, 15(3), 2303.

- Kiranoudis, C. T., Kourniotis, S. P., Christolis, M., Markatos, N. C., Zografos, K. G., Giannouli, I. M., Androutsopoulos, K.N., Ziomas, I., Kosmidis, E., Simeonidis, P. & Poupkou, N. (2002) "An operational centre for managing major chemical industrial accidents". *Journal of Hazardous Materials*, 89(2-3), 141-161.
- Kourneta, P., Ziomas, I., Contini, S. & Drogaris, G. (1994) "Development of a model for simulating the variability of the physical properties of substances, stored in various storage tanks, in the presence of an external heat source". *Journal of Hazardous Materials*, 39(1), 1-18.
- Kourniotis, S. P., Kiranoudis, C. T. & Markatos, N. C. (2000). *Risk assessment of LPG storage in Greece*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/yr4zj27v> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Krausmann, E., Renni, E., Campedel, M. & Cozzani, V. (2011) "Industrial accidents triggered by earthquakes, floods and lightning: lessons learned from a database analysis". *Natural Hazards*, 59, 285-300.
- Laurent, A., Pey, A., Gurtel, P. & Fabiano, B. (2021) "A critical perspective on the implementation of the EU Council Seveso Directives in France, Germany, Italy and Spain". *Process Safety and Environmental Protection*, 148, 47-74.
- Leontidou, E. & Boustras, G. (2022) "Occupational health and safety in Cyprus: A historical overview". *Safety Science*, 145, 105474.
- Markiewicz, M. (2020α) "A researcher's view on the proposal of legal regulations regarding major accident hazard assessment in the Land-use planning process in Poland". *Geomatics and Environmental Engineering*, 14(3), 41-60.
- Markiewicz, M. T. (2020β) "Analysis of spatial planning documents and strategic environmental assessment reports with regard to hazards of major industrial accidents: a case study involving six Polish cities". *Environmental Science and Pollution Research*, 27(15), 18269-18286.
- Opinion of Advocate General Sharpston (2011) "Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Environment - Directive 96/82/EC - Control of major-accident hazards involving dangerous substances - Prevention - Appropriate distances between areas of public use and establishments where large quantities of dangerous substances are present". Case C-53/10. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/y2pzhw9p> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Pak, S. & Kang, C. (2021) "Increased risk to people around major hazardous installations and the necessity of land use planning in South Korea". *Process Safety and Environmental Protection*, 149, 325-333.
- Papazoglou, I. A., Nivolianitou, Z. S. & Bonanos, G. S. (1998) "Land use planning policies stemming from the implementation of the Seveso-II Directive in the EU". *Journal of Hazardous Materials*, 61(1-3), 345-353.
- Papazoglou, I. A., Nivolianitou, Z., Aneziris, O., Christou, M. D. & Bonanos, G. (1999) "Risk-informed selection of a highway trajectory in the neighborhood of an oil-refinery". *Journal of Hazardous*

- Materials*, 67(2), 111-144.
- Pilone, E., Demichela, M. & Camuncoli, G. (2022) "Na-Tech risk: a new challenge for local planners". *Chemical Engineering Transactions*, 90, 223-228.
- Pissourios I. & Serghides Ch. (2023). *Country profiles: Cyprus*. Academy for Territorial Development in the Leibniz Association. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/2s37zxbw> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Poten and Partners & ALA Planning Partnership Consultancy (2013). *Master Plan of the Vasilikos area (update). Vol. 1*. Prepared for Noble Energy International on behalf of the Ministry of Energy, Commerce, Industry and Tourism. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/55vksae9> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].
- Qaeem, M., Rashid, Z. A., Babamale, H. F., Busari, Y. O. & Alizada, A. M. (2019) "Development and Evaluation of Land Use Planning Framework Based on Major Accident Hazard Facility". *Adeleke University Journal of Engineering and Technology*, 2(3), 49-60.
- Rivolin, U. J. (2017) "Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison". *European Planning Studies*, 25(6), 994-1012.
- Sales, J., Wood, M., & Jelínek, R. (2007) *Risk mapping of industrial hazards in new member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Salvi, O., Caillard, B., Bolvin, Ch. Lheureux, E. & Benjelloun, F. (2022) "Benchmark of European practices for land-use planning around Seveso establishments". *Chemical Engineering Transactions*, 90, 277-282.
- Salzano, E., Basco, A., Busini, V., Cozzani, V., Marzo, E., Rota, R. & Spadoni G. (2013) "Public awareness promoting new or emerging risks: industrial accidents triggered by natural hazards". *Journal of Risk Research*, 16, 469-485.
- Sebos, I., Progiou, A., Symeonidis, P. & Ziomas, I. (2010) "Land-use planning in the vicinity of major accident hazard installations in Greece". *Journal of Hazardous Materials*, 179(1-3), 901-910.
- Struckl, M. (2019) "Land use planning in the context of industrial accidents. European situation and Austrian approach". Presentation at Federal Ministry Republic of Austria. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/vye8vncx> [τελευταία πρόσβαση 23/8/2022].
- Tahmid, M., Dey, S. & Syeda, S. R. (2020) "Mapping human vulnerability and risk due to chemical accidents". *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 68, 104289.
- Török, Z., Petrescu-Mag, R. M., Mereuță, A., Maloș, C. V., Arghiuș, V. I. & Ozunu, A. (2020) "Analysis of territorial compatibility for Seveso-type sites using different risk assessment methods and GIS technique". *Land Use Policy*, 95.
- UN (United Nations) (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2017) *Guidance on Land-Use Planning, the Siting of Hazardous Activities and related Safety Aspects*. Προσβάσιμο από: <https://tinyurl.com/3jyk8tcy> [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].

UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2015) *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Geneva: UNISDR.

Wassenhoven, L. (2022) *Compromise planning: a theoretical approach from a distant corner of Europe*. Berlin: Springer.

Γεμενετζή Γεωργία

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

email: ggemenetzi@uth.gr

Πισσούριος Ιωάννης

Τμήμα Αρχιτεκτονικής και Γεωπεριβαλλοντικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

email: i.pissourios@nup.ac.cy

Λαϊνάς Ιωάννης

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης – ΣΕΒ

email: iwlainas@gmail.com

Σχεδιασμός των περιοχών δικτύου Natura 2000 και χρήσεις γης: κρίσιμα ζητήματα με αφορμή της Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες

Λαϊνάς Ιωάννης

Υποψ. Διδάκτωρ, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΠΘ
– Senior Advisor ΣΕΒ

Γεμεντζή Γεωργία

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

Περίληψη

Οι διαχρονικές αδυναμίες στην υλοποίηση ενός ορθολογικού και ολοκληρωμένου πλαισίου χωρικού σχεδιασμού και διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, επανέρχονται αυτή την περίοδο στο επίκεντρο του επιστημονικού ενδιαφέροντος με αφορμή α) το υπό εξέλιξη —από το 2018— πρόγραμμα εκπόνησης Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) στο σύνολο των περιοχών του δικτύου Natura 2000, β) τις νομοθετικές προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό των ζωνών εντός των προστατευόμενων περιοχών και γ) την καταδικαστική απόφαση της χώρας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την αδυναμία καθορισμού μέτρων διατήρησης στις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) εντός του δικτύου.

Η εργασία διερευνά τη συνέργεια ανάμεσα στον περιβαλλοντικό σχεδιασμό για την προστασία των περιοχών Natura και τον χωρικό σχεδιασμό —δίνοντας έμφαση στον τοπικό ρυθμιστικό σχεδιασμό—, όπως αυτή αποτυπώνεται στο σημερινό ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού με αφορμή το έργο εκπόνησης των είκοσι τριών Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών. Επιπροσθέτως, εξετάζει τις αστοχίες και τις αδυναμίες των ΕΠΜ τόσο όσον αφορά την ενσωμάτωση του συστήματος των χρήσεων γης, όσο και τη σχέση τους με τις ευρύτερες περιβαλλοντικές πολιτικές. Για τη διερεύνηση των ερωτημάτων μελετήθηκαν οι μέχρι σήμερα δημοσιευμένες Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες.

Διαπιστώνεται ότι η αυξανόμενη επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος προβάλλει επί δεκαετίες νέα μοντέλα ολοκλήρωσης και συνεργειών μεταξύ των δύο τομέων πολιτικής-περιβαλλοντικής και χωροταξικής-πολεοδομικής-, με το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού να παρουσιάζει μια διαχρονική ατομία προσαρμογής και αδυναμία υλοποίησης. Απαιτείται συνέχιση των θεσμικών παρεμβάσεων και των νομοθετικών πρωτοβουλιών προκειμένου να υπάρξει αποσαφήνιση του εννοιολογικού υποβάθρου και των χρησιμοποιούμενων ανά κλάδο εργαλείων, που θα συμβάλλουν στην καλύτερη πρακτική του χωρικού σχεδιασμού. Το βασικότερο ίσως ζήτημα που εξακολουθεί να χρήζει ειδικής αντιμετώπισης είναι η αποσαφήνιση του τρόπου ένταξης των ΕΠΜ στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού.

Λέξεις κλειδιά

Χρήσεις γης, Natura 2000, Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες, Περιβαλλοντική πολιτική, Χωρικός σχεδιασμός.

Natura 2000 areas planning and land uses: critical issues arising by the making of Special Environmental Studies

Abstract

The long-standing weaknesses in the implementation of a rational and integrated framework for spatial planning and management of protected areas are currently at the center of scientific interest due to a) the ongoing (since 2018) program of Special Environmental Studies (SES) for all the areas of the Natura 2000 network, b) the legislative efforts to modernize the zones within the protected areas and c) the country's condemnation decision by the Court of Justice of the European Union regarding the weakness to define conservation measures in the Special Conservation Areas (SCA) within the network.

The paper explores the synergy between environmental planning regarding the protection of Natura areas and spatial planning –emphasizing local regulatory planning– as reflected in the current Greek spatial planning system on the occasion of the twenty-three Special Environmental Studies plan-making. In addition, it examines the failures and weaknesses of SES concerning the integration of the land use system, as well as their relationship with the broader environmental policies. The Special Environmental Studies published to date were studied to investigate research questions. Based on the conclusions, it is found that the growing influence of the European environmental law promotes has for decades promoted new models of integration and synergies between the two policy sectors (environmental and spatial–urban planning), with the Greek planning system showing timeless adaptability and weakness implementation. Continued institutional interventions and legislative initiatives are needed to clarify the conceptual background and the tools used by each sector, which will contribute to the best spatial planning practice. The most fundamental issue, that still needs special treatment, is the clarification of the way to integrate SES into the spatial planning system.

Keywords

Land uses, Natura 2000, Special Environmental Studies, Environmental policy, Spatial planning.

1. Εισαγωγή

Στο πλαίσιο των σύγχρονων επιδιώξεων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού συμπεριλαμβάνονται αφενός στόχοι σχετικοί με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, τη συνετή διατήρηση και διαχείριση των ευαίσθητων φυσικών πόρων και ειδών, αφετέρου γενικότεροι αναπτυξιακοί στόχοι που σχετίζονται με την εξασφάλιση της οικονομικής προόδου, της ισόρροπης ανάπτυξης, την αύξηση της απασχόλησης και, εν γένει, με τη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης (Γιαννακούρου, 2022: 17-18). Η εξυπηρέτηση σκοπών περιβαλλοντικής προστασίας και η ολοένα αυξανόμενη ανάδειξη της περιβαλλοντικής διάστασης κατά την εκπόνηση και εφαρμογή χωρικών σχεδίων και προγραμμάτων, δεν θα πρέπει, ωστόσο, να αποτελεί παράγοντα σύγκυσης μεταξύ του ρόλου και του αντικειμένου των δύο τομέων πολιτικής, οι οποίοι διέπονται από διακριτούς θεσμούς και κανόνες δικαίου (δίκαιο περιβάλλοντος και χωροταξικό-πολεοδομικό δίκαιο). Κατά τον Κοκκώση (2021: 6), η ανάγκη διασύνδεσης της περιβαλλοντικής διαχείρισης με τον σχεδιασμό εξακολουθεί να αποτελεί μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις.

Η αποτελεσματική προστασία και διαχείριση των περιοχών του οικολογικού δικτύου Natura 2000 αποτελεί μία διαχρονική προτεραιότητα στο πλαίσιο των εφαρμοζόμενων ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών προστασίας του περιβάλλοντος (EC, 2021). Τόσο οι Οδηγίες 2009/147/EK για τη διατήρηση των άγριων πτηνών (με την οποία κωδικοποιήθηκε και καταργήθηκε η προγενέστερη Οδηγία 79/409/EOK) και 92/43/EOK για τη διασφάλιση της βιοποικιλότητας μέσω της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας, που αποτελούν τον «θεμέλιο λίθο» των περιοχών Natura, όσο και οι ΚΥΑ μέσω των οποίων ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη¹, καθώς και ο Ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μετά τους Ν. 2742/1999, Ν. 3937/2011 και Ν. 4685/2020), θέτουν στο επίκεντρο την αναγκαιότητα θέσπισης ειδικών μέτρων και περιορισμών στην άσκηση δραστηριοτήτων, κατάλληλα προσαρμοσμένων στις ανάγκες κάθε περιοχής, που θα πρέπει να ενσωματώνονται στο οικείο σχέδιο διαχείρισης (EC, 2014· 2018a).

Ωστόσο, η συμμόρφωση των χωρών της ΕΕ με τις διατάξεις της Οδηγίας 92/43/EOK και ιδίως με τις υποχρεώσεις καθορισμού στόχων (άρ. 4, παρ. 4) και μέτρων (άρ. 6, παρ. 1) διατήρησης παρουσιάζει πολλαπλές προκλήσεις στην πράξη (EC, 2011· 2013a· 2014). Είναι ενδεικτικό ότι η Ελλάδα καταδικάστηκε το 2020 από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020 στην υπόθεση C-849/19) για την αδυναμία καθορισμού των κατάλληλων στόχων και μέτρων διατήρησης όσον αφορά τους 239 (τότε) τόπους κοινοτικής σημασίας, καθώς διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην έγκριση των διαχειριστικών σχεδίων. Πρόκειται για ένα ζήτημα που παραμένει έως σήμερα σε εκκρεμότητα, γεγονός που επιβεβαιώνεται και κατά την πρόσφατη επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης, όπου

¹ ΚΥΑ ΗΠ 37338/1087/Ε.1.9.2010 όπως τροποποιήθηκε με την ΗΠ 8353/276/Ε103/17.2.2012.

επισημαίνεται ότι η Ελλάδα εξακολουθεί να σημειώνει χαμηλές επιδόσεις, καθώς δεν έχει θέσει σε εφαρμογή ειδικούς, ανά τόπο, στόχους και μέτρα διατήρησης, ενώ παράλληλα διαπιστώνεται απουσία συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης και ανεπάρκεια επιστημονικών δεδομένων (ΕΕ, 2022: 3,11-14).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα ζητήματα της αποτελεσματικής και ολοκληρωμένης διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών απασχόλησαν εκτενώς τα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε επισημάνει ήδη από το 1996 τις δυσκολίες του εγχειρήματος, τονίζοντας την απουσία σαφήνειας μεταξύ των εκάστοτε διαχειριστικών σχεδίων, ιδίως αναφορικά με τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και δραστηριότητες στις προστατευόμενες περιοχές (Council of Europe, 1996). Βασική διαπίστωση των αρμόδιων οργάνων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο (Council of Europe, 1996: 47· UN, 2007: 8, 13, 14, 16) είναι ότι η επιβολή γενικών κανόνων που περιορίζουν τη δόμηση ή την εκτέλεση έργων στις προστατευόμενες περιοχές δεν εγγυάται a priori την αποτελεσματική προστασία των περιοχών, και ότι ο χωρικός σχεδιασμός –και ιδίως ο σχεδιασμός χρήσεων γης– θα πρέπει να αποτελεί εργαλείο για την επίτευξη των στόχων διατήρησης (και όχι ένα «παράλληλο» σύστημα). Είναι αναγκαία η ανάπτυξη αυξημένων συνεργειών μεταξύ του σχεδιασμού των χρήσεων γης και εν γένει του χωρικού σχεδιασμού με το πλαίσιο προστασίας της φύσης, ώστε να αποφεύγονται αντιφατικές ρυθμίσεις στις οικολογικά αξιόλογες περιοχές και να διασφαλίζεται ο επιθυμητός βαθμός προστασίας (ΕΕΑ, 2020). Άλλωστε, οι χρήσεις γης και η διαχείριση των πόρων γης παρουσιάζονται ως στοιχεία του φυσικού κεφαλαίου, που είναι κρίσιμο για τη διατήρηση των οικοσυστημάτων και των υπηρεσιών που παρέχουν (EC, 2013b: 354/180).

Δεδομένου ότι η πολιτική περιβάλλοντος της Ένωσης είναι μια διαχρονική πολιτική με ουσιαστικές χωρικές επιπτώσεις (Γιαννακούρου, 2008: 31), η ΕΕ, προκειμένου να συμβάλει στην προσπάθεια εναρμόνισης των διαδικασιών αδειοδότησης και χωροθέτησης συγκεκριμένων χρήσεων γης και δραστηριοτήτων στις περιοχές Natura 2000 μεταξύ των κρατών, δημοσιεύει επίσημα έγγραφα με καλές πρακτικές και κατευθυντήριες γραμμές σχεδιασμού για την εφαρμογή της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ και, πιο συγκεκριμένα, του άρθρου 6 που αφορά στο ειδικότερο πλαίσιο εφαρμογής διαχειριστικών σχεδίων στους οικοτόπους. Μεταξύ άλλων δραστηριοτήτων, έμφαση δίνεται σε ειδικούς όρους, κανόνες, καλές πρακτικές εγκατάστασης και λειτουργίας σημαντικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, όπως: Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) (EC, 2020), υδροηλεκτρικής ενέργειας (EC, 2018b), υδατοκαλλιεργειών (EC, 2018c), εξόρυξης μη ενεργειακών ορυκτών (EC, 2012), αγροτικών καλλιεργειών (EC, 2018d), καθώς και υποδομών μεταφοράς ενέργειας (EC, 2018e).

Με σκοπό την ανταπόκριση στις επιταγές των σύγχρονων χωρικών και περιβαλλοντικών πολιτικών, και δεδομένου ότι η πλειονότητα των προστατευόμενων περιοχών δεν διαθέτει σχέδια διαχείρισης όπως όφειλε, το ΥΠΕΝ έχει αναθέσει από το 2018 την εκπόνηση των 23 Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (εφεξής ΕΠΜ) και σχεδίων διαχείρισης για όλες τις περιοχές (446 σε αριθμό) του δικτύου Natura της χώρας. Οι μελέτες αυτές θα θεσμοθετηθούν μέσω προεδρικών διαταγμάτων και περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων: μέτρα, έργα, προγράμματα, επιτρεπόμενες

δραστηριότητες, απαγορεύσεις και περιορισμούς, ώστε να διασφαλιστούν η προστασία και η βιώσιμη ανάπτυξη. Το έργο παρουσιάζει σημαντικές καθυστερήσεις, σε σχέση με το αρχικώς εγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Με βάση την ομαδοποίηση του έργου σε 23 ενότητες περιοχών, σήμερα έχουν τεθεί σε δημόσια διαβούλευση μόλις δέκα (ΥΠΕΝ, 2022α). Παράλληλα, το ΥΠΕΝ έχει εκκινήσει το πρόγραμμα πολεοδομικού σχεδιασμού «Κωνσταντίνος Δοξιάδης», το οποίο περιλαμβάνει τον σχεδιασμό όλων των δήμων μέχρι το 2025. Στο διάστημα αυτό έχουν γίνει σημαντικές θεσμικές παρεμβάσεις, όπως οι διατάξεις του Ν. 4685/2020, που όρισαν το γενικό πλαίσιο σχεδιασμού των προστατευόμενων περιοχών, αλλά και οι πρόσφατες προσπάθειες εκ νέου παρέμβασης στις διαδικασίες σχεδιασμού των περιοχών Natura 2000 στο πλαίσιο του Ν. 4964/2022 «για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης» (που τελικώς αποσύρθηκαν κατά την ψήφιση του νόμου το καλοκαίρι του 2022). Οι ανωτέρω εξελίξεις, έχουν επαναφέρει στην επιστημονική συζήτηση (Μέλισσας, 2022· 2021) την προβληματική γύρω από τις συνέργειες και τις διακρίσεις μεταξύ των πολιτικών και των ρυθμίσεων που αφορούν τον χωρικό σχεδιασμό και αυτών που αφορούν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

Η παρουσία εργασίας διερευνά τη συνέργεια ανάμεσα στον περιβαλλοντικό σχεδιασμό για την προστασία των περιοχών Natura και τον χωρικό σχεδιασμό –δίνοντας έμφαση στον τοπικό ρυθμιστικό σχεδιασμό– με αφορμή το έργο εκπόνησης των είκοσι τριών ΕΠΜ. Επιπροσθέτως, εξετάζει τις αποτυχίες και τις αδυναμίες των ΕΠΜ τόσο όσον αφορά την ενσωμάτωση του συστήματος των χρήσεων γης, όσο και τη σχέση τους με τις ευρύτερες περιβαλλοντικές πολιτικές.

Για τη διερεύνηση των παραπάνω ζητημάτων μελετάται το θεσμικό πλαίσιο των νόμων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και η ανάδρασή του με αυτό του χωρικού σχεδιασμού. Ως ειδικότερη περίπτωση μελέτης εξετάζονται καταρχήν σε πρώτο επίπεδο τρεις ΕΠΜ, που εκπονήθηκαν για τις περιφέρειες Κρήτης, Ροδόπης–Έβρου και Πελοποννήσου. Η συγκριτική θεώρηση των μελετών αυτών εστιάζεται στην αντιμετώπιση επιλεγμένων παραγωγικών δραστηριοτήτων: των ΑΠΕ, της εξορυκτικής δραστηριότητας και της βιομηχανίας. Αυτές επιλέχθηκαν κυρίως διότι συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης αποτελώντας ζητήματα έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ των διαφορετικών δρώντων και ταυτόχρονα διότι αποτελούν δραστηριότητες που εξυπηρετούν συγκεκριμένες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Ειδικά οι ΑΠΕ, όπως αναλύεται, εξυπηρετούν επιτακτικές ανάγκες που συνδέονται τόσο με τη διασφάλιση της ενεργειακής αυτονομίας και επάρκειας στο πλαίσιο της ενεργειακής κρίσης (Σχέδιο REPower EU, 2022), όσο και με την εξυπηρέτηση των φιλόδοξων κλιματικών στόχων (Δέσμη μέτρων Fit for 55, 2021· ΕΕ, 2021· ΕΣΕΚ, 2019· ΕΣΠΚΑ, 2014). Επιπλέον, η χωροθέτηση των ΑΠΕ αλλά και των εξορυκτικών δραστηριοτήτων βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τα εγγενή χαρακτηριστικά του κάθε τόπου (π.χ. αιολικό δυναμικό, κοίτασμα κ.λπ.), γεγονός που προβάλλει ιδιαίτερες προκλήσεις για τον σχεδιασμό. Σε δεύτερο επίπεδο, πιο μακροσκοπικά, εξετάζονται οι δέκα ΕΠΜ που έχουν αναρτηθεί έως σήμερα προς διαβούλευση (ΥΠΕΝ, 2022α) με σκοπό τον εντοπισμό των οριζόντιων και γενικότερων ζητημάτων.

2. Η συνέργεια περιβαλλοντικού και χωρικού σχεδιασμού μέσα από τον σχεδιασμό των περιοχών του δικτύου Natura 2000

2.1 Η ευρωπαϊκή θεώρηση

Στο πλαίσιο των υποχρεώσεων που απορρέουν από το ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο, κάθε κράτος μέλος προσαρμόζει –με βάση τη ρυθμιστική του ευχέρεια– το οικείο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, προκειμένου να λάβει ειδική μέριμνα αναφορικά με τη διαφύλαξη και προστασία των περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών (OECD, 2017a). Σήμερα, ενώ στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες οι περιβαλλοντικοί στόχοι (όπως είναι η διατήρηση της φύσης) έχουν ενσωματωθεί στα στρατηγικά χωρικά σχέδια (εθνικά, περιφερειακά κ.λπ.) (OECD, 2017a: 19), η πραγματική διαδικασία ενσωμάτωσης συχνά υστερεί στο τοπικό επίπεδο (OECD, 2017b: 30-31). Συνεπώς, το τοπικό επίπεδο αναδεικνύεται ως κρίσιμος παράγοντας για την επίτευξη των στόχων προστασίας και διαχείρισης των περιοχών Natura 2000, καθώς σε αυτό εφαρμόζονται τα σχέδια χρήσεων γης αλλά και τα σχέδια διαχείρισης των περιοχών Natura 2000 (OECD, 2020: 147-148). Τα σχέδια διαχείρισης θα πρέπει να ρυθμίζουν τις δραστηριότητες εντός συγκεκριμένων περιοχών Natura 2000 και να αποτελέσουν αποτελεσματικά εργαλεία του χωρικού σχεδιασμού διασφαλίζοντας την ενσωμάτωση των μέτρων διατήρησης των Natura 2000 στις διαφορετικές τομεακές αναπτύξεις (EC, 2017: 38-42).

Με βάση την ευρωπαϊκή εμπειρία, εντοπίζονται δύο βασικές στρατηγικές για τη διαχείριση των χρήσεων γης σε περιοχές του δικτύου Natura 2000 (EC, 2017: 52):

- **Ο διαχωρισμός των λειτουργιών:** οι συγκρουόμενες χρήσεις γης διαχωρίζονται χωρικά για να διασφαλίσουν ότι δεν επηρεάζουν η μία την άλλη. Συχνά αυτό συνεπάγεται την απαγόρευση συγκεκριμένων κοινωνικο-οικονομικών λειτουργιών και τη δημιουργία των λεγόμενων «απαγορευμένων περιοχών». Η απαγόρευση ανάπτυξης αιολικών πάρκων σε θαλάσσιες περιοχές Natura 2000 στο γερμανικό τμήμα της Βόρειας Θάλασσας είναι ένα παράδειγμα αυτής της προσέγγισης. Προσωρινές απαγορεύσεις σε δραστηριότητες μπορούν επίσης να εφαρμοστούν, για παράδειγμα, κατά την περίοδο αναπαραγωγής.
- **Η χωρική ενοποίηση:** οι αντικρουόμενες χρήσεις γης ενσωματώνονται χωρικά συνδυάζοντας διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές λειτουργίες στην ίδια περιοχή. Συνήθως αυτό συνεπάγεται ότι καθορίζονται περιορισμοί στις διαφορετικές χρήσεις γης προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι συγκρούσεις ή να βελτιστοποιηθούν τα αμοιβαία οφέλη. Παραδείγματα είναι η ψυχαγωγική συν-χρήση (co-use) των φυσικών περιοχών, ο οικότουρισμός ή η εφαρμογή αγρο-περιβαλλοντικών μέτρων σε γεωργικές εκτάσεις.

Σημειώνεται ότι συχνά οι άνω στρατηγικές συνδυάζονται ανάλογα με την κλίμακα του σχεδιασμού με άλλους συμπληρωματικούς μηχανισμούς όπως είναι η δημιουργία μεταβατικών (ή περιφερειακών) ζωνών (buffer zones) (EC, 2017: 52). Οι χωρικές ρυθμίσεις συνδυάζονται συχνά και με μηχανισμούς αποζημίωσης για τους θιγόμενους ιδιοκτήτες, καθώς στο πλαίσιο καθεστώτων αυστηρής προστασίας εισάγονται πολλαπλές απαγορεύσεις στα δικαιώματα χρήσης και

αξιοποίησης της περιουσίας. Στην Πορτογαλία, παραδείγματος χάρη, εφαρμόστηκε ένας καινοτόμος δημοσιονομικός μηχανισμός που ονομάζεται «οικολογική δημοσιονομική μεταφορά», ο οποίος κατέστησε δυνατή την παροχή αποζημίωσης για περιορισμούς που επιβάλλονται μέσω των χρήσεων γης στις περιοχές Natura 2000 ή σε άλλες προστατευόμενες περιοχές. Η δημοσιονομική μεταφορά γινόταν από τον εθνικό προϋπολογισμό προς τους δήμους. Αυτό αντιπροσώπευε ένα οικονομικό κίνητρο για τις τοπικές αρχές και τις συνεχείς δράσεις υπέρ της διατήρησης της βιοποικιλότητας (Santos et al., 2010).

Παρόμοιες ρυθμίσεις έχουν θεσπιστεί και στην Ελλάδα αλλά χωρίς να έχουν εφαρμοστεί. Εντούτοις, είναι πιθανό να απασχολήσουν τη διοίκηση μελλοντικά, δεδομένων των περιορισμών που θα εισαχθούν από εκπονούμενα σχέδια διαχείρισης. Πρόκειται για υποχρεώσεις που απορρέουν τόσο από το άρθρο 17 του Συντάγματος όσο και από το άρθρο 22 του Ν. 1650/1986, στο οποίο προβλέπεται η καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης στην περίπτωση που οι επιβαλλόμενοι όροι για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος επιφέρουν υπέρμετρο περιορισμό στην ιδιοκτησία (Γιαννακούρου, 2022: 31-34).

2.2 Η ελληνική εμπειρία: συνοπτική αποτίμηση του σύγχρονου θεσμικού πλαισίου έως και τη θέσπιση του Ν. 4685/2020

Το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ελλάδας προέβλεπε διαχρονικά τη σύνταξη σχεδίων διαχείρισης και εν συνέχεια την εκπόνηση ΕΠΜ (Ν. 1650/86, Ν. 3937/11, Ν. 4685/2020) που θα εγκρίνονται με ΠΔ. Η ΕΠΜ εστιάζεται στον χαρακτηρισμό των προστατευόμενων περιοχών, στις ζώνες που ορίζονται εντός αυτών, στην αναγκαιότητα ή μη θεσμοθέτησης περιφερειακών ζωνών, οικολογικών διαδρόμων, καθώς και στην πρόταση ρύθμισης δραστηριοτήτων και λειτουργιών και πρόβλεψης κατάλληλων μέτρων και δράσεων για τη διατήρηση του προστατευτέου αντικείμενου κάθε προστατευόμενης περιοχής. Ακόμη, εξετάζει τις επιπτώσεις που θα έχουν στο περιβάλλον και ειδικότερα στα προστατευόμενα είδη οι όροι και περιορισμοί δραστηριοτήτων που προτείνει, σε συνδυασμό με τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες, όπως αυτές θα προκύπτουν από τις προτεινόμενες χρήσεις γης.

Σήμερα, δεδομένου ότι η πλειονότητα των περιοχών Natura 2000 δεν διαθέτει εγκεκριμένα σχέδια διαχείρισης, οι επιτρεπόμενες εγκαταστάσεις και δραστηριότητες κρίνονται κατά περίπτωση, υπό τη γενικότερη αρχή ότι απαγορεύεται να θίγονται τα ιδιαίτερα οικολογικά στοιχεία προστασίας (οικότοποι και είδη). Οι ειδικότεροι όροι και περιορισμοί στην άσκηση δραστηριοτήτων και στη χωροθέτηση χρήσεων εντός περιοχής Natura απορρέουν κατά κανόνα από τις ειδικές νομοθετικές διατάξεις (Ν. 3937/2011, ιδίως άρθρο 9) και ρυθμίζονται στο πλαίσιο των διαδικασιών περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Αυτή συνίσταται στην υποχρέωση σύνταξης και έγκρισης της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και της Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης (ΕΟΑ), η οποία αξιολογεί πιθανές επιπτώσεις μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας ως προς το προστατευτέο αντικείμενο.

Με τον Ν. 4685/2020 δρομολογήθηκε η έκδοση ΠΔ για κάθε προστατευόμενη περιοχή, με το οποίο θα οριοθετούνται διαβαθμισμένες ζώνες προστασίας και θα καθορίζονται χρήσεις γης, με στόχο να είναι εξαρχής προσδιορισμένες οι επιτρεπτές δραστηριότητες εντός των προστατευόμενων περιοχών. Όμως, η διαδικασία της ζωνοποίησης μέσω ΕΠΜ είναι εντελώς διαφορετική διαδικασία από τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης μέσω ΜΠΕ και ΕΟΑ. Ο καθορισμός ζωνών σε προστατευόμενη περιοχή επιφέρει ειδικές και νομικά δεσμευτικές ρυθμίσεις για το συνολικό πλαίσιο των επιτρεπόμενων χρήσεων γης και δραστηριότητων.

Το νομικό και τεχνικό έλλειμμα και αμηχανία στη χωρική οργάνωση των προστατευόμενων περιοχών εξακολουθεί να είναι εμφανές (ΕΕ, 2022: 11-14). Μέχρι την ψήφιση του Ν. 4447/2016, ο καθορισμός χρήσεων γης, όρων δόμησης και δραστηριοτήτων εντός των περιοχών Natura 2000 μέσω των εργαλείων των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ διακρίνονταν από μια σχεδιαστική «ελευθεριότητα», δεδομένου ότι η χωρική οργάνωση (ή μη) των περιοχών αυτών εναπόκειται στην κουλτούρα του εκάστοτε μελετητή ή/και των αρμόδιων αρχών που επέβλεπαν τον σχεδιασμό.

Ειδικότερα, σήμερα ισχύει (ήδη από τον Ν. 4269/2014 και πλέον από τους Ν. 4447/2016 και Ν. 4759/2020) ότι στα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ) –που αντικατέστησαν τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ– οι περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας (στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι περιοχές του Δικτύου Natura 2000) αποτελούν εκτάσεις που υπάγονται σε Ειδικά Νομικά Καθεστώτα Προστασίας (ΠΕΚ). Οι συγκεκριμένες περιοχές θα πρέπει να ενσωματώνονται στο οικείο ρυθμιστικό σχέδιο (δηλαδή το ΤΠΣ), χωρίς να μεταβάλλεται το καθεστώς προστασίας, ενώ, ιδίως ως προς τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης, ορίζεται ότι αυτοί θα πρέπει να προκύπτουν από τα ειδικά καθεστώτα προστασίας (ΠΔ των ΕΜΠ). Εξαιρέση από το ανωτέρω πλαίσιο φαίνεται ότι εξακολουθούν να αποτελούν ορισμένες περιπτώσεις, στις οποίες έχουν εφαρμοστεί ειδικά πολεοδομικά εργαλεία (όπως οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου) που έχουν επιβάλει ειδικότερους όρους και περιορισμούς σε περιοχές που εμπίπτουν στο δίκτυο Natura (Ν. 4685/2020, άρ. 47, παρ. 1).

Η ύπαρξη ειδικού νομικού καθεστώτος προστασίας συνεπάγεται ότι τα 23 Σχέδια Διαχείρισης και οι ΕΠΜ για τις 446 περιοχές του δικτύου Natura της χώρας θα πρέπει να αναπτύσσουν συνέργειες με τον τοπικό πολεοδομικό σχεδιασμό. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν σκόπιμο οι ΕΠΜ να είχαν ολοκληρωθεί εγκαίρως, προκειμένου οι χωρικές και συναφείς ρυθμίσεις να ενσωματωθούν στα οικεία κατά περίπτωση ΤΠΣ, όπως εξάλλου προβλέπεται στον Ν. 4447/2016· σε διαφορετική περίπτωση θα απαιτηθεί αναθεώρηση του πολεοδομικού σχεδίου, αν και αυτό δεν αποσαφηνίζεται στο θεσμικό πλαίσιο.

Σήμερα, λόγω και της συγκυρίας του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στο οποίο περιλήφθηκε το πρόγραμμα για την ολοκλήρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού (Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, 2021: 122, 769, 778), εκπονούνται σχεδόν παράλληλα οι δύο ανωτέρω σχεδιασμοί, γεγονός που εγείρει ορισμένους προβληματισμούς. Πρώτον, δεν προβλέπεται ρητώς από τον Ν. 4685/2020 η ρυθμιστική χωρική αρμοδιότητα των ΕΠΜ όσον αφορά ειδικά τις οικιστικές περιοχές που εντάσσονται εντός των περιοχών Natura 2000 (Βαρελίδης, 2022· Παπαγρηγορίου, 2022). Παρόλο που κατά την εκπόνηση των ΕΠΜ εξαιρείται ο σχεδιασμός των

οικιστικών περιοχών για προφανείς λόγους, καθώς οι ΕΠΜ δεν μπορούν εν τοις πράγμασι να ρυθμίσουν ειδικότερα πολεοδομικά ζητήματα για τις εντός σχεδίου περιοχές, ορισμένοι μελετητές των ΕΠΜ θεώρησαν ότι συμπεριλαμβάνονται στις ΕΠΜ και οι εντός σχεδίου περιοχές (Βαρελίδης, 2022: 2). Το πρόβλημα είναι πιο έντονο σε οικισμούς που απαιτείται εκ νέου οριοθέτηση με ΠΔ (βάσει της κείμενης νομολογίας: ΣτΕ 1268/2019, 56/2017), ή σε άτυπες οικιστικές συγκεντρώσεις που ενδέχεται να οριοθετηθούν κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Έτσι, παρόλο που οι οικιστικές περιοχές ρυθμίζονται αποκλειστικά από τα οικεία πολεοδομικά σχέδια (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και προσεχώς ΤΠΣ), όπου δεν υπάρξει επαρκής συντονισμός μεταξύ των ΕΠΜ και των ΤΠΣ ή/και έλεγχος από τη δημόσια διοίκηση, είναι πιθανόν να υπάρξουν χωρικές αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των δύο σχεδίων. Αντίστοιχα, δεν αποκλείεται περιοχές Natura 2000 να αποτελέσουν αντικείμενο ρύθμισης στο πλαίσιο ενός ΤΠΣ. Σημαντικά προβλήματα θα ανακύψουν στις περιπτώσεις που βάσει του πολεοδομικού προγραμματισμού θα απαιτηθούν επεκτάσεις οικισμών, δηλαδή αλλαγή των εξωαστικών περιοχών που σήμερα εντάσσονται σε περιοχές Natura 2000 σε οικιστικές περιοχές και κατ' επέκταση τροποποίηση του περιεχόμενου των ΕΠΜ.

Τα ανωτέρω, αποτελούν ενδεικτικές επισημάνσεις των προβλημάτων που αναμένεται να ανακύψουν και έχουν ως κοινή αιτία τη θεώρηση των δύο διαδικασιών ρύθμισης του χώρου ως δύο «παράλληλων» συστημάτων σχεδιασμού. Σήμερα δεν προβλέπεται μηχανισμός ανάδρασης και εναρμόνισης, παρά το γεγονός ότι στον Ν. 2508/97 είχαν θεσπιστεί σχετικές διαδικασίες. Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι τόσο οι ΕΠΜ, όσο και τα ΤΠΣ θα εγκρίνονται με ΠΔ, συνεπάγεται ότι οι χωρικές ρυθμίσεις και οι κανονισμοί (χρήσεων γης, όρων δόμησης κ.λπ.) που θα περιλαμβάνουν, θα θεωρούνται τουλάχιστον από νομικής ισχύος και βαθμού δεσμευτικότητας, ισόκυροι. Συνεπώς, δεν είναι ξεκάθαρο πώς θα αντιμετωπιστούν τυχόν αντιφατικές ρυθμίσεις, συγκρούσεις χρήσεων γης και διαφορετικές προβλέψεις ή/και κατευθύνσεις σχεδιασμού σε περιοχές χωρικά αλληλεπικαλυπτόμενες από διαφορετικά σχέδια.

Παρά το γεγονός ότι το ζήτημα της συνύπαρξης και εναρμόνισης των ΕΠΜ με τα ΤΠΣ δεν έχει –έως σήμερα– αντιμετωπιστεί, υπήρξαν ορισμένες σημαντικές εξελίξεις, σε μια προσπάθεια «σύγκλισης» των δύο τομέων πολιτικής (περιβαλλοντικής και χωρικής) διαμέσου της θέσπισης μιας κοινής ονοματολογίας με βάση το Εθνικό Σύστημα Χρήσεων Γης του ΠΔ 59/2018.

Περαιτέρω, ήδη από την πρώτη φάση του προγράμματος εκπόνησης των ΕΠΜ των περιοχών Natura (2018-2019) διαπιστώθηκε πολυσημία στις δραστηριότητες που καθορίζονταν εντός των ΕΠΜ, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η απόδοση συγκεκριμένου περιεχομένου σε κάθε «περιβαλλοντική» χρήση και η αντιστοίχισή της με τις πολεοδομικές χρήσεις (Οικονόμου, 2020). Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το συγκεκριμένο ζήτημα, αποφασίστηκε με νομοθετική πρωτοβουλία (Ν. 4685/2020, αρ. 44) η δημιουργία ενιαίου κώδικα-πλαίσου για όλες τις προστατευόμενες περιοχές, αντίστοιχου με αυτόν που χρησιμοποιείται στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Έτσι, εμπλουτίστηκε το θεσμικό πλαίσιο των χρήσεων γης με τέσσερις γενικές κατηγορίες χρήσεων περιβαλλοντικού χαρακτήρα, οι οποίες εξειδικεύονται σχεδόν αποκλειστικά

από πολεοδομικού χαρακτήρα ειδικές κατηγορίες χρήσεων που προβλέπει το άρθρο 14 του ΠΔ 59/2018 (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4685/2020· Μπαριτάκη, 2022: 11). Οι τέσσερις γενικές κατηγορίες χρήσεων αντιστοιχούν στις εξής τέσσερις Ζώνες Προστατευόμενων Περιοχών (ΠΔ 59/2018, άρ. 14):

- α) Ζώνη Απόλυτης Προστασίας της Φύσης (ΖΑΠΦ),
- β) Ζώνη Προστασίας της Φύσης (ΖΠΦ),
- γ) Ζώνη Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών (ΖΔΟΕ) και
- δ) Ζώνη Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων (ΖΒΔΦΠ).

Οι ζώνες αυτές παρουσιάζουν κλιμάκωση του βαθμού προστασίας και, κατ' επέκταση, διαβάθμιση των επιτρεπόμενων χρήσεων γης, έργων και εγκαταστάσεων. Όσο πιο αυστηρός είναι ο βαθμός προστασίας τόσο πιο περιορισμένες είναι οι χρήσεις γης που επιτρέπονται. Η Ζώνη Απόλυτης Προστασίας της Φύσης έχει ιδιαίτερα αυστηρή προστασία, καθώς αντιστοιχεί στις περιοχές με κρίσιμα ενδιαιτήματα. Στη Ζώνη Προστασίας της Φύσης, που είναι ενδιάμεσου βαθμού προστασίας, δεν επιτρέπονται μεγάλες υποδομές και εγκαταστάσεις ΑΠΕ, ζητήματα που απασχολούν σοβαρά τον χωρικό σχεδιασμό και τη συνέργειά του με άλλες πολιτικές. Η Ζώνη Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών είναι εμπλουτισμένη με τις εγκαταστάσεις ΑΠΕ. Η Ζώνη Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων επιτρέπει σχεδόν όλες τις ειδικές κατηγορίες χρήσεων, με αποτέλεσμα να υπάρχει προβληματισμός αν συνάδει με κατηγορία προστατευόμενης περιοχής (Μπαριτάκη, 2022: 13).

Η κατηγοριοποίηση των ειδικών κατηγοριών χρήσεων στις παραπάνω Ζώνες Προστατευόμενων Περιοχών παρουσιάζει σημαντικές αστοχίες (ΥΠΕΝ, 2021· Βαρελίδης, 2022· Μπαριτάκη, 2022· Παπαγρηγορίου, 2022). Για παράδειγμα, ορισμένες ειδικές κατηγορίες χρήσεων –όπως είναι τα αεροδρόμια, οι χώροι επεξεργασίας, αποθήκευσης και διάθεσης στερεών τοξικών αποβλήτων, οι εγκαταστάσεις οχημάτων τέλους κύκλου ζωής, ο ιππόδρομος– αναφέρονται ως επιτρεπτές στη Ζώνη Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων υπό την προϋπόθεση ότι χωροθετούνται σε περιοχές εντός σχεδίου ή εντός οικισμού. Υποστηρίζεται ότι αφενός οι χρήσεις αυτές δεν θα έπρεπε να θεωρούνται συμβατές με μια προστατευόμενη περιοχή, αφετέρου επιτείνεται η ασάφεια αναφορικά με το χωρικό πεδίο εφαρμογής του σχεδιασμού των ΕΠΜ και τη συμπερίληψη ή μη των οικισμών. Επιπλέον, ορισμένες ειδικές κατηγορίες χρήσεων, όπως είναι οι αποθήκες, οι εγκαταστάσεις εφοδιαστικής, οι βιοτεχνικές εγκαταστάσεις χαμηλής όχλησης, φαίνεται να έχουν αποκλειστεί από όλες τις ζώνες πλην της Ζώνης Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων, χωρίς επαρκή αιτιολόγηση. Η εξαίρεσή τους θα μπορούσε να γίνει κατά τη διαδικασία εκπόνησης της ΕΠΜ, εφόσον προέκυπτε ότι δύναται να οδηγήσουν σε υποβάθμιση του προστατευτέου αντικειμένου. Ακόμη, προβληματισμό προκαλεί η συμπερίληψη εγκαταστάσεων μέσωσιν μαζικής μεταφοράς, καθώς ορισμένες εγκαταστάσεις (όπως τα ελικοδρόμια και οι χώροι στάθμευσης τουριστικών λεωφορείων), ως οχλούσες, δεν είναι συμβατές με την κατηγορία Ζώνη Προστασίας της Φύσης. Αλλά και κάποιες χρήσεις όπως είναι οι οδοί κίνησης μηχανοκίνητων οχημάτων ή ακόμα και οι ποδηλατόδρομοι δε θα έπρεπε να συμπεριλαμβάνονται στη Ζώνη Απόλυτης Προστασίας της Φύσης.

Ακόμη, ο Ν. 4759/2020 (άρ. 47) προβλέπει εκ νέου τη σύνταξη σχεδίων διαχείρισης και την έγκρισή τους με Υπουργική Απόφαση (ΥΑ) και, εν συνεχεία, τη σύνταξη ΕΠΜ και την έγκρισή τους με ΠΔ. Σύμφωνα με τον Παπαρηγορίου (2022: 41), αυτή η σειρά έγκρισης των σχεδίων έχει δυσλειτουργίες, καθώς τα σχέδια διαχείρισης δε θα μπορούν να αναφέρονται στις ζώνες και τις χωρικές επιλογές για τις επιτρεπόμενες χρήσεις, δεδομένου ότι οι τελευταίες ρυθμίζονται μόνο με ΠΔ που έπονται· κατ' επέκταση, πρέπει να επανεξεταστεί η σειρά ρύθμισης των πραγμάτων.

Ο Μέλισσας (2021) θέτει το ζήτημα της διατήρησης της φέρουσας ικανότητας κάθε περιοχής Natura, η σημασία της οποίας έχει αναγνωριστεί σήμερα για όλα τα χωρικά συστήματα (βλ. Ν. 4964/2022, άρθρ. 64). Σύμφωνα με τον ίδιο, απουσιάζουν οι κατευθύνσεις που θα θέτουν για τους περιβαλλοντολόγους τα κατάλληλα εκείνα κριτήρια για την επιλογή των χρήσεων σε μια ΕΠΜ και την ανάγκη θέσπισης ενός ανώτατου ορίου ανά χρήση, έτσι ώστε να διατηρηθεί η φέρουσα ικανότητα της κάθε ζώνης. Επιπλέον, θέτει τον προβληματισμό της ανάγκης συμμετοχής του πολεοδόμου στην εκπόνηση των ΕΠΜ. Δεδομένου ότι οι ΕΠΜ προηγούνται του ρυθμιστικού σχεδιασμού και αναμένεται να ενσωματωθούν στα ΤΠΣ, εγείρονται ερωτήματα αφενός σχετικά με τις επιπτώσεις που μπορεί να έχει συγκεκριμένος σχεδιασμός εντός των ορίων της Natura στην περιβάλλουσα περιοχή, αφετέρου στις ίδιες τις χρήσεις εντός της προστατευόμενης περιοχής και πώς αυτές επηρεάζουν ή δεσμεύουν τις επιλογές του πολεοδόμου και εν τέλει τη δυνατότητα τροποποίησης των χρήσεων αυτών.

Συνοψίζοντας, η σχέση του περιβαλλοντικού σχεδιασμού των περιοχών Natura με τον πολεοδομικό σχεδιασμό (ΤΠΣ) είναι αμήχανη, και η συνέργειά τους παραμένει σε εκκρεμότητα.

2.3 Εγχειρήματα αναπροσαρμογής του συστήματος χρήσεων γης στις ζώνες προστατευόμενων περιοχών του δικτύου Natura 2000

Τον Ιούλιο του 2022 επιχειρήθηκε μία νεότερη παρέμβαση στις ρυθμίσεις που αφορούν τις δυναμικά επιτρεπόμενες χρήσεις εντός των προστατευόμενων περιοχών καθώς και άλλα συναφή ζητήματα σχετικά με το περιεχόμενο των ΕΠΜ.² Αυτές συγκέντρωσαν πληθώρα σχολίων στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης και τελικώς αποσύρθηκαν πριν την ψήφιση του Ν. 4964/2022, προκειμένου να τύχουν συμπληρωματικής διαβούλευσης (Πρακτικά ΙΗ' Περίοδος, 2022: 107).

Οι εν λόγω ρυθμίσεις, με βάση την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4964/2022, στόχευαν να καταστεί πληρέστερη η κατανομή των χρήσεων μεταξύ των επιμέρους ζωνών προστασίας. Συνοπτικά, λαμβάνοντας υπόψη νέα δεδομένα και ζητήματα που ανέκυψαν κατά τον σχεδιασμό των ΕΠΜ επιχειρήθηκε:

² Οι διατάξεις περιλήφθηκαν στο Κεφάλαιο Γ' του νομοσχεδίου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας υπό τον τίτλο «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις».

α) ρύθμιση σε διακριτό νομοθέτημα των επιτρεπόμενων κατηγοριών ειδικών χρήσεων στις ζώνες προστασίας του Ν. 1650/1986. Επί της ουσίας, το Σχέδιο Νόμου προέβαινε σε αναδιατύπωση των ειδικών κατηγοριών χρήσεων, τροποποιώντας την ονοματολογία και το περιεχόμενο των κατηγοριών ειδικών χρήσεων του ΠΔ 59/2018 και αντιστοιχίζοντάς τες –εκ νέου– σε καθεμία από τις τέσσερις ζώνες προστασίας, σε μια προσπάθεια «αποσύνδεσης» από την εθνική ονοματολογία χρήσεων γης. Ο σκοπός της «αποσύνδεσης» επιβεβαιώνεται και από τη ρύθμιση που προωθήθηκε σε άλλο σημείο του Σχεδίου Νόμου σχετικά με τις τέσσερις ζώνες προστασίας, για τις οποίες ο νομοθέτης έκρινε ότι δεν θα έπρεπε να αποτελούν κατηγορίες γενικών χρήσεων του ΠΔ 59/2018, καθώς προτάθηκε η κατάργηση των άρθρων 14α, 14β, 14γ και 14δ του ΠΔ 59/2018 περί προστατευτικών ζωνών (ρυθμίσεις που είχαν εισαχθεί μόλις το 2020 με την παρ. 18 του άρθρου 44 του Ν. 4685/2020).

β) εμπλουτισμός των ειδικών κατηγοριών χρήσεων εντός των Ζωνών Προστασίας της Φύσης με δραστηριότητες όπως είναι οι ΑΠΕ και οι υπόγειες εξορυκτικές δραστηριότητες, μεταξύ άλλων·

γ) υποχρέωση εναρμόνισης των ΕΠΜ με τον θεσμοθετημένο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό με ειδική αναφορά στις κατευθύνσεις για τη συνάφεια με τον χωροταξικό σχεδιασμό·

δ) ρύθμιση ορισμένων ειδικών πολεοδομικών καθεστώτων (όπως ΠΟΤΑ, ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ κλπ.) που χωροθετούνται εντός προστατευόμενων περιοχών με την εξαίρεσή τους από τις ΕΠΜ.

Η επιλογή της «αποσύνδεσης» του νέου πλαισίου από το ΠΔ 59/2018 και η εκ νέου προδιαγραφή των κατηγοριών χρήσεων γης επέτειναν την ασάφεια αναφορικά με το εφαρμοστέο πλαίσιο των επιτρεπόμενων χρήσεων στις προστατευόμενες περιοχές, με τελικό αποτέλεσμα τη διάσπαση επί της ουσίας της ενότητας του συστήματος χρήσεων γης (Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, 2022: 17-23). Αναφορικά με το ζήτημα της τροποποίησης του πλαισίου καθορισμού χρήσεων γης, να σημειωθεί ότι με βάση την πάγια νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 848/2018, 3504/2017, 2137/2016) ισχύουν ειδικότερες συνταγματικές αρχές, και επιβάλλεται να ικανοποιούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, προκρίνοντας μεταξύ άλλων τις επιβεβλημένες τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις κατά τους κανόνες της επιστήμης, οι οποίες μπορεί να διασφαλιστούν μόνο μέσω ειδικών επιστημονικών μελετών (Μέλισσας, 2010: 90· Μενουδάκος 2017: 3).

Σε θεσμικό επίπεδο, το ζήτημα επανήλθε τον Μάρτιο του 2023, οπότε και περιλήφθηκαν σε νομοσχέδιο του ΥΠΕΝ διατάξεις που περιείχαν ρυθμίσεις παρόμοιες με τις ανωτέρω και οποίες είχαν όμοια κατάληξη, καθώς αποσύρθηκαν κατά την ψήφιση του Ν. 5037/2023 (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 5037/2023: 293-294, 426).

Συνοψίζοντας, η απόσυρση των διατάξεων επαναφέρει στο προσκήνιο τη διαχρονική ατολμία και αδυναμία των εφαρμοζόμενων περιβαλλοντικών και χωρικών πολιτικών να αναπτύξουν και να καθιερώσουν ένα σαφώς ορισμένο σύστημα διάδρασης και αλληλοτροφοδότησης, αλλά και ειδικότερους κανόνες για την αποσαφήνιση των μεταξύ τους σχέσεων.

3. Επισημάνσεις και προβληματισμοί αναφορικά με το πλαίσιο χωρικής ρύθμισης στις υπό εξέλιξη ΕΠΜ

3.1 Μεθοδολογικό πλαίσιο – μελέτη περίπτωσης

Για την πληρέστερη τεκμηρίωση και αναλυτικότερη διερεύνηση των ειδικότερων ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο του εν εξελίξει σχεδιασμού (μέρος των οποίων αναλύθηκε στις προηγούμενες ενότητες μέσα από την επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου), επιλέχθηκαν σε πρώτη φάση η μελέτη και η αξιολόγηση των χωρικών ρυθμίσεων που περιλήφθηκαν σε τρεις ΕΠΜ στην Κρήτη, τον Έβρο και την Πελοπόννησο. Αυτές τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση την περίοδο Δεκεμβρίου 2021-Ιανουαρίου 2022 (ΥΠΕΝ, 2022α). Από μεθοδολογικής άποψης, η αξιολόγηση των τριών ΕΠΜ βασίζεται στις εξής παραδοχές και περιορισμούς: α) ως προς τις προτεινόμενες χρήσεις γης των ΕΠΜ, εξετάζεται το προτεινόμενο πλαίσιο χωρικής ρύθμισης για τις εξής παραγωγικές δραστηριότητες: ΑΠΕ, εξόρυξη και βιομηχανία και β) ως προς λοιπούς κανόνες/όρους και περιορισμούς στην άσκηση δραστηριοτήτων εξετάζεται ο τρόπος αντιμετώπισης των υφιστάμενων παραγωγικών δραστηριοτήτων καθώς και η πολιτική που ακολουθείται αναφορικά με την αδειοδότηση νέων.

Σε δεύτερη φάση, λόγω των οριζόντιων ζητημάτων που ανέκυψαν κατά τη μελέτη των ανωτέρω τριών ΕΠΜ, μελετήθηκαν και οι δέκα πρόσφατα δημοσιευμένες ΕΠΜ (ΥΠΕΝ, 2022α). Στόχος είναι η διερεύνηση των ζητημάτων συντονισμού μεταξύ των σχεδίων, του μεθοδολογικού πλαισίου των δέκα ΕΠΜ αλλά και των κοινών προκλήσεων του εν εξελίξει σχεδιασμού.

Η ανωτέρω μεθοδολογία αποσκοπεί τελικώς στην εξαγωγή τεκμηριωμένων συμπερασμάτων αναφορικά με τον τρόπο υλοποίησης και εφαρμογής της χωρικής διάστασης των περιβαλλοντικών πολιτικών, και την ταυτόχρονη διερεύνηση των ειδικότερων ζητημάτων που ανακύπτουν για τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Σημαντικό στοιχείο κατά τον καθορισμό της ανωτέρω μεθοδολογίας αποτέλεσε το γεγονός ότι, αν και οι ΕΠΜ εκπονήθηκαν από διαφορετικούς μελετητές, εντούτοις βρίσκονταν υπό τις κοινές οδηγίες και κατευθύνσεις σχεδιασμού του Συντονιστή και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Πεδίο σύγκρισης αποτέλεσαν οι Ζώνες Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών (ΖΔΟΕ) και οι Ζώνες Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων, καθώς σε αυτές επιτρέπονται οι παραπάνω υπό εξέταση χρήσεις (Πίνακας 1).

Πίνακας 1. Κατάλογος (δυσνητικών) χρήσεων ΑΠΕ, εξόρυξης και μεταποίησης ανά ζώνη προστασίας. Πηγή: Ίδια επεξεργασία ΠΔ 59/2018 (ΦΕΚ 114/Α/2018).

| Ζώνη προστασίας | Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας | Εξορυκτικές δραστηριότητες | Βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις |
|---|-----------------------------|----------------------------|--|
| Ζώνη Απόλυτης Προστασίας της Φύσης (ΖΑΠΦ) | Χ | Χ | Χ |
| Ζώνη Προστασίας της Φύσης (ΖΠΦ) | Χ | Χ | Χ |
| Ζώνη Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών (ΖΔΟΕ) | ✓ | ✓ | Χ |
| Ζώνη βιώσιμης διαχείρισης Φυσικών Πόρων (ΖΒΔΦΠ) | ✓ | ✓ | ✓ (μόνο χαμηλής και μέσης όχλησης – πλέον Α2 και Β περιβαλλοντικής κατηγορίας) |

3.2 Συγκριτική αξιολόγηση των προτάσεων χωρικής ρύθμισης στις υπό εξέταση ΕΠΜ

Παρακάτω συνοψίζονται και κωδικοποιούνται οι εναλλακτικές προσεγγίσεις και προτάσεις των ΕΠΜ αναφορικά με τη ρύθμιση των υπό μελέτη ειδικών χρήσεων –δηλαδή των ΑΠΕ, της εξόρυξης και βιομηχανίας-βιοτεχνίας– στις Ζώνες Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών (Πίνακας 2) και στις Ζώνες Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων (Πίνακας 3).

Πίνακας 2. Προτάσεις ΕΠΜ για τη ρύθμιση χρήσεων ΑΠΕ, εξόρυξης και μεταποίησης στις Ζώνες Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών (ΖΔΟΕ). Πηγή: Ίδια επεξεργασία παραδοτέων μελετών ΕΠΜ – κείμενα δημόσιας διαβούλευσης (ΥΠΕΝ, 2021).

| ΖΔΟΕ | Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας | Εξόρυξη | Βιομηχανία–Βιοτεχνία |
|-------------------|---|--|----------------------|
| ΕΠΜ Κρήτης | Προσέγγιση Α: Μόνον όσα έχουν ΑΕΠΟ και με υποχρέωση υλοποίησης διευρυμένου προγράμματος παρακολούθησης. Ειδικότεροι όροι περιλαμβάνονται στο σχέδιο διαχείρισης. Προσέγγιση Β: Επιτρέπεται μόνο η ιδιοπαραγωγή Προσέγγιση Γ: Ολική απαγόρευση | Προσέγγιση Α: Μόνο εντός λατομικής ζώνης Προσέγγιση Β: Ολική απαγόρευση | Δεν προβλέπεται |
| ΕΠΜ Έβρου–Ροδόπης | Προσέγγιση Α: Νέες εγκαταστάσεις ΑΠΕ (μόνο Α2 περιβαλλοντικής κατηγορίας) με οριζόντια απαγόρευση αιολικών εγκαταστάσεων & φωτοβολταϊκά αποκλειστικά στις στέγες Προσέγγιση Β: <ul style="list-style-type: none"> Υφιστάμενες Εγκαταστάσεις (με άδεια παραγωγής κατά τη δημοσίευση της ΕΠΜ) + νέοι όροι ΑΕΠΟ Νέες υπό προϋποθέσεις (Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση για τεκμηρίωση μη υποβάθμισης και τυχόν ειδικές δεσμεύσεις κατόπιν Μελέτης Φέρουσας Ικανότητας για όλες τις κατηγορίες ΑΠΕ της περιοχής Προσέγγιση Γ: ΑΠΕ μόνο μέσω αξιοποίησης γεωθερμίας | Προσέγγιση Α: <ul style="list-style-type: none"> Αμμοληψία από τις κοίτες των ρεμάτων Λειτουργία υφιστάμενων λατομείων και λατομικών δραστηριοτήτων Προσέγγιση Β: Ολική απαγόρευση | Δεν προβλέπεται |

| ΖΔΟΕ | Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας | Εξόρυξη | Βιομηχανία– Βιοτεχνία |
|---------------------|--|---|--------------------------|
| ΕΠΜ Πελοποννήσου | Προσέγγιση Α: Μόνο νέες μικρές, αυτόνομες, ανεμογεννήτριες και φωτοβολταϊκά, μη συνδεδεμένα στο δίκτυο για αυτοπαραγωγούς Προσέγγιση Β: Λειτουργία μόνο των αδειοδοτημένων αιολικών πάρκων Προσέγγιση Γ: Ολική απαγόρευση | Προσέγγιση Α: Μόνο απόληψη φερτών υλών από εγκεκριμένους χώρους σε ποτάμια/ρέματα Προσέγγιση Β: Ολική απαγόρευση | Δεν προβλέπεται |

Πίνακας 3. Προτάσεις ΕΠΜ για τη ρύθμιση χρήσεων ΑΠΕ, εξόρυξης και μεταποίησης στις Ζώνες Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων (ΖΒΔΦΠ). Πηγή: Ιδία επεξεργασία παραδοτέων μελετών ΕΠΜ – κείμενα δημόσιας διαβούλευσης (ΥΠΕΝ, 2021).

| ΖΒΔΦΠ | Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας | Εξόρυξη | Βιομηχανία – Βιοτεχνία |
|-----------------------|--|--|---|
| ΕΠΜ Κρήτης | ΑΠΕ με υποχρέωση υλοποίησης διευρυμένου προγράμματος παρακολούθησης. Σύνταξη σχεδίου περιβαλλοντικής διαχείρισης. Ειδικότεροι όροι οργάνωσης περιλαμβάνονται στο σχέδιο διαχείρισης | Προσέγγιση Α: Μόνο εντός λατομικής ζώνης Προσέγγιση Β: Ολική απαγόρευση | Ολική απαγόρευση |
| ΕΠΜ Έβρου– Ροδόπης | Προσέγγιση Α: <ul style="list-style-type: none"> Υφιστάμενες εγκαταστάσεις (με άδεια παραγωγής κατά τη δημοσίευση της ΕΠΜ) + νέοι όροι ΑΕΠΟ Νέες υπό προϋποθέσεις (Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση για τεκμηρίωση μη υποβάθμισης και τυχόν ειδικές δεσμεύσεις κατόπιν Μελέτης Φέρουσας Ικανότητας για όλες τις κατηγορίες ΑΠΕ της περιοχής) Προσέγγιση Β: Νέες εγκαταστάσεις ΑΠΕ (μόνο Α2 περιβαλλοντικής κατηγορίας) με οριζόντια απαγόρευση αιολικών εγκαταστάσεων & φωτοβολταϊκά αποκλειστικά στις στέγες Προσέγγιση Γ: Ολική απαγόρευση | Προσέγγιση Α: <ul style="list-style-type: none"> Αιμοληψία από τις κοίτες των ρεμάτων Λειτουργία υφιστάμενων λατομείων και λατομικών Προσέγγιση Β: Ολική απαγόρευση | Προσέγγιση Α: Εγκαταστάσεις χαμηλής και μέσης όχλησης (πλέον Α2 και Β περιβαλλοντικής κατηγορίας) Προσέγγιση Β: Ολική απαγόρευση |
| ΕΠΜ Πελοποννήσου | Επιτρέπονται μόνο μικρές εγκαταστάσεις ΑΠΕ, πλην της αιολικής – Μικρές αυτόνομες ανεμογεννήτριες και φωτοβολταϊκά, μη συνδεδεμένα στο δίκτυο για αυτοπαραγωγούς και για την αυτονομία τουριστικών, κτηνοτροφικών και βιοτεχνικών μονάδων. | Προσέγγιση Α: Μόνο απόληψη φερτών υλών από εγκεκριμένους χώρους σε ποτάμια/ρέματα Προσέγγιση Β: Μόνο για παραδοσιακά λατομικά προϊόντα για τοπική χρήση ή/και απόληψη φερτών υλών από εγκεκριμένους χώρους σε ποτάμια/ρέματα Προσέγγιση Γ: Ολική απαγόρευση | Προσέγγιση Α: Ολική απαγόρευση Προσέγγιση Β: Νέες μόνο βιοτεχνίες χαμηλής όχλησης που σχετίζονται με την πρωταγενή παραγωγή |

Από τους Πίνακες 2 και 3 διαπιστώνεται ότι:

- Και στις τρεις ΕΠΜ έχουν τεθεί πρόσθετοι –σε σχέση με τα οριζόμενα από το ΠΔ 59/2018– όροι και περιορισμοί στη χωροθέτηση των υπό μελέτη παραγωγικών δραστηριοτήτων. Ειδικά οι δραστηριότητες των ΑΠΕ και οι εξορυκτικές δραστηριότητες επιτρέπονται κατά περίπτωση και υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Αντίστοιχα αντιμετωπίζεται η βιομηχανία–βιοτεχνία από τη μέχρι σήμερα πρακτική σε ορισμένες περιοχές των Ζωνών Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων.
- Υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στη σχεδιαστική/μεθοδολογική προσέγγιση των ΕΠΜ. Για παράδειγμα, στην ΕΠΜ Κρήτης ειδικότεροι όροι και περιορισμοί περιέχονται στο σχέδιο διαχείρισης, χωρίς να επισημαίνονται στον κανονισμό ρύθμισης των χρήσεων γης, όπως γίνεται στις υπόλοιπες ΕΠΜ. Η ΕΠΜ Έβρου–Ροδόπης «αποφεύγει» την εγκατάσταση νέων έργων ΑΠΕ θέτοντας ως προϋπόθεση την εκπόνηση μιας μελέτης που θα προσδιορίσει τη φέρουσα ικανότητα όλων των τεχνολογιών ΑΠΕ, παρόλο δεν έχουν καθοριστεί οι σχετικές προδιαγραφές. Εξάλλου, το ισχύον Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο ΑΠΕ (ΦΕΚ 2464/Β/2008) περιέχει ειδικές ρυθμίσεις και διατάξεις για τη φέρουσα ικανότητα των αιολικών εγκαταστάσεων στη συγκεκριμένη περιοχή. Με την πρακτική αυτή, παρακάμπτεται ο ισχύων χωροταξικός σχεδιασμός.
- Παρόλο που γίνεται πρόβλεψη για τη συνέχιση της λειτουργίας ήδη αδειοδοτημένων δραστηριοτήτων (ενδεικτικά για τις ΑΠΕ, τίθεται ο όρος της άδειας παραγωγής κατά τη δημοσίευση της μελέτης), υπάρχει παράλειψη για τα έργα που βρίσκονται σε κάποιο άλλο αδειοδοτικό στάδιο (π.χ. άδεια εγκατάστασης).
- Μεταξύ των Ζωνών Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών και των Ζωνών Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων παρατηρούνται πανομοιότυποι –σε ορισμένες περιπτώσεις ταυτόσημοι– περιορισμοί και απαγορεύσεις, γεγονός που δημιουργεί προβληματισμό αφενός ως προς την επιβαλλόμενη από τον νόμο διαβαθμισμένη προστασία των περιοχών, αφετέρου ως προς την πρακτική και την επιστημονική τεκμηρίωση των μελετών. Χρήζει επανεξέτασης –από θεσμική άποψη– η διατήρηση της προτεινόμενης Ζώνης Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων και σε θετική περίπτωση η τροποποίησή της προς ένα πιο «ελεύθερο» ρυθμιστικό πλαίσιο.
- Οι ΕΠΜ δεν συμμορφώνονται με την ισχύουσα νομοθεσία των χρήσεων γης. Προτείνουν κατά παρέκκλιση του ΠΔ 59/2018 χρήσεις γης που δεν προβλέπονται στις Ζώνες Προστατευόμενων Περιοχών. Για παράδειγμα, στην ΕΠΜ Έβρου–Ροδόπης προστίθεται σε Ζώνη Προστασίας της Φύσης και Ζωνών Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων προτείνεται η χρήση «οικισμός» ως επέκταση, ενώ στην ΕΠΜ Λακωνίας-Μεσσηνίας προστίθενται σε Ζώνη Προστασίας της Φύσης χρήσεις μικρών αθλητικών εγκαταστάσεων και αναψυχής-εναλλακτικού τουρισμού, ενάντια στον κανόνα τυποποίησης των χρήσεων γης.
- Διαπιστώνονται ορισμένες αντίθετες, σε σχέση με την ισχύουσα νομοθεσία, ρυθμίσεις όσον αφορά τις χρήσεις γης. Για παράδειγμα, στις Ζώνες Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων της ΕΠΜ Κρήτης επισημαίνεται ότι οι χρήσεις βιομηχανίας-βιοτεχνίας δεν επιτρέπονται εκ του νόμου, ενώ στην πραγματικότητα ο Ν. 4685/2020 τις έχει συμπεριλάβει. Πρόκειται για

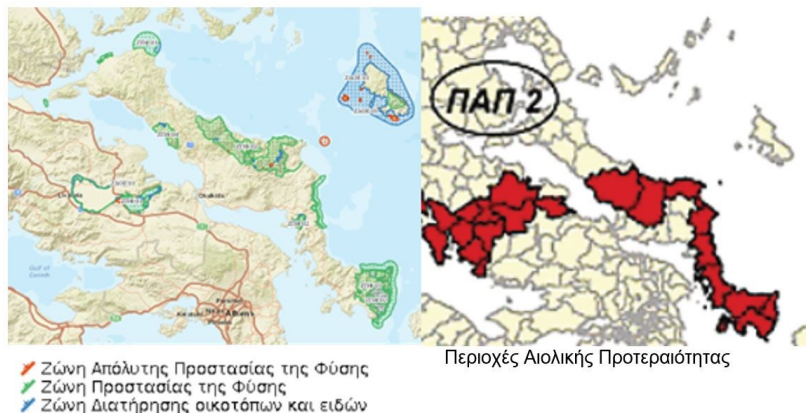
λανθασμένη ερμηνεία του νόμου. Εναλλακτικά, η απαγόρευση της βιομηχανίας-βιοτεχνίας θα έπρεπε να τεκμηριωθεί επιστημονικά.

3.3 Οριζόντια ζητήματα προβληματισμού για τον προωθούμενο σχεδιασμό στις υπό διαβούλευση δέκα ΕΠΜ

Από τη συγκριτική μελέτη και επισκόπηση των δέκα ΕΠΜ που είχαν τεθεί σε δημόσια διαβούλευση έως τον Δεκέμβριο του 2022, εντοπίζονται ορισμένα σημεία προβληματισμού αναφορικά με τον προωθούμενο σχεδιασμό. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ΕΠΜ αποτελούν την επιστημονική τεκμηρίωση των ΠΔ προστασίας, η παρούσα ανάλυση εστιάζεται στα σημεία εκείνα που αναμένεται να τεθούν στο επίκεντρο του προληπτικού ελέγχου των ΠΔ από το ΣτΕ, δεδομένης και της πάγιας σχετικής νομολογίας (ΣτΕ 2880/2012· 2355/2017). Ειδικότερα:

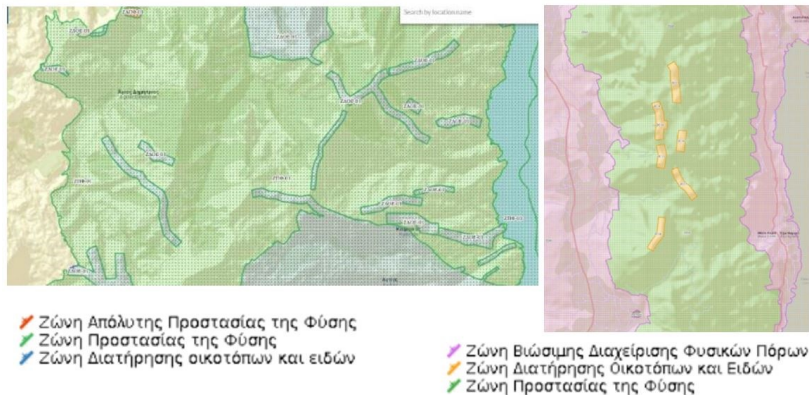
Πρώτον, ο θεσμοθετημένος χωροταξικός σχεδιασμός δεν τεκμαίρεται να έχει ληφθεί υπόψη, καθώς είτε αγνοείται είτε δεν αξιολογείται με συστηματικό και επιστημονικά τεκμηριωμένο τρόπο από τις υπό κατάρτιση ΕΠΜ. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, στις οποίες υπάρχει περιορισμένη αναφορά σε ορισμένα ΕΧΠ (ΕΠΜ Θεσσαλίας, Πελοποννήσου), οι περισσότερες ΕΠΜ δεν περιλαμβάνουν στο στάδιο της ανάλυσης σημαντικές κατευθύνσεις και κατά περίπτωση χωρικές ρυθμίσεις τόσο των Ειδικών, όσο και των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων. Το ζήτημα είναι ιδιαίτερα εμφανές στη χωροθέτηση των ΑΠΕ και ειδικά των ανεμογεννητριών, καθώς σε περιοχές που έχουν καθοριστεί από το ΕΧΠ για τις ΑΠΕ ως Περιοχές Αιολικής Προτεραιότητας, στο στάδιο της πρότασης εξαιρείται η χωροθέτησή τους –ακόμη και υπό όρους– στις Ζώνες Διαχείρισης Οικοτόπων και Ειδών και στις Ζώνες Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων, χωρίς να υπάρχει επιστημονικά τεκμηριωμένη αιτιολόγηση για αυτή την οριζόντια αυτή εξαίρεση (Σχήμα 1). Το θέμα της χωροθέτησης των ΑΠΕ έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της πράσινης μετάβασης.

Σχήμα 1. (α) Προτεινόμενες ζώνες ΕΠΜ Εύβοιας–Βοιωτίας (β) Θεσμοθετημένες περιοχές αιολικής προτεραιότητας με βάση το ΕΧΠ-ΑΠΕ. Πηγή: <https://rb.gy/xsnv0s>, Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο ΑΠΕ (ΦΕΚ 2464/Β/2008).



Δεύτερον, ο καθορισμός και η οριοθέτηση των επιμέρους ζωνών εντός των περιοχών Natura 2000 δεν γίνονται πάντοτε στη βάση θεμελιωδών αρχών σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός των προστατευόμενων ζωνών, οι οποίες επιβάλλονται από την κείμενη νομοθεσία (άρ. 46, Ν. 4685/2020) περιλαμβάνει συχνά τον κατακερματισμό τους. Διαπιστώνονται αποσπασματικές οριοθετήσεις ζωνών που δεν πραγματοποιούνται με βάση τα φυσικά και οικολογικά χαρακτηριστικά της περιοχής, αλλά με βάση τη διαμορφωθείσα κατάσταση, αποσκοπώντας στη νομιμοποίηση των εγκατεστημένων παραγωγικών δραστηριοτήτων (κυρίως ΑΠΕ). Για παράδειγμα, στις ΕΠΜ Εύβοιας–Βοιωτίας και Λακωνίας–Μεσσηνίας οι Ζώνες Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών είναι κατακερματισμένες και ιδιαίτερα μικρής επιφάνειας, ανταποκρινόμενες αποκλειστικά στις σημειακές χωροθετήσεις των ΑΠΕ, ενώ εντοπίζονται εντός των Ζωνών Προστασίας της Φύσης (Σχήμα 2). Ωστόσο, αυτός ο σχεδιασμός θέτει εν αμφιβόλω την επάρκεια και την πληρότητα των προτάσεων για τον συνολικότερο χαρακτηρισμό και τις προτεινόμενες οριοθετήσεις των ζωνών. Δεν αποκλείεται να προκύψουν νομικά ή άλλα ζητήματα. Για παράδειγμα, όσον αφορά τις δραστηριότητες ΑΠΕ, η ανανέωση ή η επέκταση της άδειας των συγκεκριμένων εγκαταστάσεων ενδέχεται να αντιμετωπίσει δυσκολίες. Αφενός, δεν είναι βέβαιο ότι θα εξυπηρετείται από το προκαθορισμένο –περιορισμένο χωρικά– όριο, αφετέρου, καθώς θα έχουν «περικυκλωθεί» από άλλου τύπου ζώνες (εν προκειμένω Ζώνη Προστασίας της Φύσης) μπορεί να θεωρούνται ασύμβατες δραστηριότητες, σύμφωνα με το ΠΔ της ΕΠΜ.

Σχήμα 2α/β. Παραδείγματα αποσπασματικών-μεμονωμένων οριοθετήσεων υπο-ζωνών για νομίμως υφιστάμενες –με άδεια λειτουργίας– δραστηριότητες ΑΠΕ: (α) ΕΠΜ Εύβοιας–Βοιωτίας ΕΠΜ (β) Λακωνίας–Μεσσηνίας. Πηγή: <https://rb.gy/xsny0s>, <https://rb.gy/8affo8>.



Τρίτον, δεν τεκμαίρεται να έχουν ληφθεί υπόψη τα υφιστάμενα ή/και υπό κατάρτιση πολεοδομικά σχέδια (όπως στόχοι του σχεδιασμού, όρια των οικισμών, προγραμματισμένες επεκτάσεις), παρόλο που είναι επιβεβλημένο να λαμβάνεται υπόψη κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τους στόχους διατήρησης. Για παράδειγμα, δεν συμπεριλαμβάνονται τα όρια των ζωνών του θεσμοθετημένου χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στις χαρτογραφικές αναλύσεις των ΕΠΜ, προκειμένου να καταστεί ευχερέστερη η

συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων (π.χ., Περιοχές Αιολικής Προτεραιότητας, Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων, όρια οικισμών κ.λπ.) με τις κατευθύνσεις και λοιπές δεσμεύσεις του συστήματος χωρικού σχεδιασμού. Ομοίως, δεν έχει αποσαφηνιστεί η μεταχείριση όσων περιπτώσεων έχουν ήδη καθορισμένους όρους δόμησης και χρήσεις γης μέσω των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Το γεγονός αυτό αναμένεται να δημιουργήσει πολλαπλά ζητήματα ως προς τη συμβατότητα των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών προτάσεων και χρήζει ιδιαίτερης προσοχής και από νομικής άποψης.

Τέταρτον, απουσιάζει στις περισσότερες ΕΠΜ ένα σαφές και ενιαίο πλαίσιο κανόνων και όρων για την αδειοδότηση νέων έργων και την αντιμετώπιση αυτών που βρίσκονται ήδη σε φάση αξιολόγησης. Ο Ν. 4685/2020 (άρ. 47, παρ. 3) προδιαγράφει ένα συγκεκριμένο μεταβατικό καθεστώς για τα νομίμως υφιστάμενα έργα και δραστηριότητες, σύμφωνα με το οποίο ορίζεται ότι θα μπορούν να εξακολουθούν να λειτουργούν, υπό την προϋπόθεση ότι η παραμονή τους δεν διακινδυνεύει την επίτευξη των στόχων διατήρησης της αντίστοιχης περιοχής. Μάλιστα, προβλέπεται και συγκεκριμένη διαδικασία προκειμένου να διαπιστωθεί εάν συντρέχει η προϋπόθεση αυτή. Ωστόσο, οι ΕΠΜ που τέθηκαν σε διαβούλευση ορίζουν κατά περίπτωση εναλλακτικά μεταβατικά καθεστώτα, γεγονός που επιτείνει την ασάφεια ως προς τη συνέχιση της λειτουργίας έργων και δραστηριοτήτων και εγείρει νομικά ζητήματα ως προς τη συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων με το οικείο θεσμικό πλαίσιο. Σύμφωνα, δε, με τον Παπαγρηγορίου (2022), δεν υπάρχει ρύθμιση για τα έργα που θα έχουν κατασκευαστεί ή όσα έχουν μερικώς κατασκευαστεί και έχουν ΑΕΠΟ σε ισχύ.

Πέμπτον, δεν εντοπίζεται πάντα η επιβαλλόμενη από το οικείο θεσμικό πλαίσιο εξέταση των εναλλακτικών λύσεων. Στην πλειονότητα των ΕΠΜ που δόθηκαν στη διαβούλευση δεν περιλαμβάνεται η επιβαλλόμενη από τον Ν. 4685/2020 (άρ. 47 παρ. 1) εξέταση των συνεπειών εναλλακτικών λύσεων (περιλαμβανομένης και της μηδενικής λύσης), γεγονός που δυσχεραίνει την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την επιλογή της οριστικής λύσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι δεν είναι εφικτή η πρόσβαση στις αναλυτικές κατευθυντήριες οδηγίες που δόθηκαν προς τους μελετητές των ΕΠΜ σε συνέχεια του σχετικού έργου του συντονιστή των ΕΠΜ.

Τέλος, διαπιστώνεται ότι οι περισσότερες ΕΠΜ προβαίνουν σε προτάσεις εμπλουτισμού των επιτρεπόμενων ειδικών κατηγοριών χρήσεων, οι οποίες, σύμφωνα με το ΠΔ 59/2018 όπως ισχύει μετά τον Ν. 4685/2020, δεν περιλαμβάνονται στις εξειδικεύσεις των γενικών κατηγοριών χρήσεων (το ζήτημα φαίνεται να αφορά πρωτίστως τις καθοριζόμενες ΖΑΠ, ΖΠΦ και δευτερευόντως τις ΖΔΟΕ). Η πρακτική αυτή εκτιμάται πως είναι αντίθετη από τον κανόνα της τυποποίησης των χρήσεων (Γιαννακούρου, 2022: 224-225). Η εκτεταμένη ανάμιξη των ειδικών χρήσεων δύναται να επιφέρει σε ορισμένες περιπτώσεις μετασχηματισμό του σκοπού και του πλαισίου προστασίας των προστατευόμενων περιοχών, γεγονός που θα τύχει περαιτέρω αξιολόγησης στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου των προστατευτικών διαταγμάτων από το ΣτΕ.

4. Επίκαιρα ζητήματα για τον σχεδιασμό των ΑΠΕ και των εξορυκτικών δραστηριοτήτων με αφορμή τις πρόσφατες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την ενέργεια και το κλίμα

4.1 Η περίπτωση των ΑΠΕ

Έχοντας υπόψη τα σχόλια που κατατέθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης τόσο του Ν. 4759/2020, όσο και του Ν. 4964/2022, διαπιστώνεται αρχικώς μια διάχυτη σύγχυση αναφορικά με τις πιθανές επιπτώσεις της χωροθέτησης των δραστηριοτήτων, ιδίως όσον αφορά τις ΑΠΕ (ΥΠΕΝ, 2020· ΥΠΕΝ, 2022β). Το γεγονός αυτό επαναφέρει διαχρονικές ελλείψεις σε εξειδικευμένους μηχανισμούς διαβούλευσης, ενημέρωσης και εμπλοκής όλων των ενδιαφερόμενων μερών, και στην καθιέρωση σύγχρονων μοντέλων συμμετοχικού σχεδιασμού (Στρατηγέα, 2015· Flacke et al., 2020).

Με βάση την πάγια νομολογία του ΣτΕ (ενδεικτικά, ΣτΕ 1429/2022) η εγκατάσταση των ΑΠΕ δεν απαγορεύεται εντός περιοχών Natura, με εξαίρεση τους οικοτόπους προτεραιότητας που έχουν χαρακτηριστεί ως τόποι κοινοτικής σημασίας, τις περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, τους υδροτόπους Ramsar, τους πυρήνες των εθνικών δρυμών και των κηρυγμένων μνημείων της φύσης και των αισθητικών δασών. Σε κάθε περίπτωση, η εγκατάσταση ΑΠΕ σε περιοχές Natura, όπως προβλέπεται από το οικείο θεσμικό πλαίσιο περιβαλλοντικής αδειοδότησης (Ν. 4014/2011), μπορεί να επιτρέπεται μόνο εφόσον έχει προηγηθεί ειδική τεκμηρίωση μέσω μελέτης ορνιθολογικού περιεχομένου και ειδικής οικολογικής αξιολόγησης, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η εγκατάσταση δεν αναμένεται να επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις. Εντούτοις, η δραστηριότητα των ΑΠΕ συγκέντρωσε πληθώρα σχολίων, καθώς συμπεριλήφθηκε στο πρόσφατο σχέδιο νόμου του ΥΠΕΝ μεταξύ των δυνητικών χρήσεων σε Ζώνη Προστασίας της Φύσης. Εξάλλου, τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί στην Ελλάδα κινήματα ενάντια σε μεγάλης κλίμακας αιολικά έργα (Θεοδώρου, 2022).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι κατευθύνσεις για τη χωροθέτηση των εγκαταστάσεων ΑΠΕ εντός των περιοχών Natura (EC, 2022) αλλά και για την αναγκαιότητα λήψης επιτακτικών μέτρων για την απλοποίηση της αδειοδότησης των ΑΠΕ, μεταξύ άλλων μέσω της θεσμοθέτησης περιοχών προτεραιότητας (renewables go-to areas) (Σχέδιο REPower EU, 2022) καταδεικνύουν τη σημασία της χωροθέτησης ΑΠΕ σε προστατευόμενες περιοχές. Τα μέτρα φαίνεται να αφορούν και τις περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας, καθώς στον πρόσφατο υπό έγκριση Κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για την επιτάχυνση της ανάπτυξης ανανεώσιμης ενέργειας (Κανονισμός 14787/22), ορίζεται ρητώς ότι ο σχεδιασμός, η κατασκευή και η λειτουργία σταθμών και εγκαταστάσεων ΑΠΕ, τα δίκτυα και οι μονάδες αποθήκευσης εξυπηρετούν το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, τη δημόσια υγεία και ασφάλεια. Περαιτέρω, στο άρθρο 3 του ανωτέρω κανονισμού ορίζεται ότι οι λόγοι του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος οφείλουν να λαμβάνονται υπόψη από τα κράτη μέλη ιδίως κατά τη στάθμιση των έννομων συμφερόντων που προβλέπονται στην Οδηγία 92/43/ΕΚ για τους οικοτόπους. Επιπλέον, κατευθύνσεις σχεδιασμού για τη χρήση των ΑΠΕ με την αξιοποίηση των πλέον σύγχρονων βέλτιστων πρακτικών,

λαμβάνοντας υπόψη τη βιοποικιλότητα, έχουν δημοσιευθεί και από διεθνείς έγκριτους οργανισμούς για την προστασία της φύσης (IUCN, 2021).

4.2 Η περίπτωση των εξορυκτικών δραστηριοτήτων

Η εξορυκτική δραστηριότητα –ή, ορθότερα, η εξορυκτική βιομηχανία–, σε αντίθεση με άλλες παραγωγικές δραστηριότητες, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη θέση στην οποία η φύση έχει δημιουργήσει τα κοιτάσματα. Σε θεσμικό επίπεδο, το γεγονός αυτό διατυπώνεται με σαφήνεια στην παρ. 1α του άρθρου 12 του Ν. 2837/2000, σύμφωνα με την οποία: «Ο χώρος στον οποίο εντοπίζεται κοιτάσμα μεταλλευτικών, βιομηχανικών ορυκτών και μαρμάρων θεωρείται εκ του νόμου χωροθετημένο μεταλλείο ή λατομείο αντίστοιχα». Αυτή είναι μια σημαντική παράμετρος που πρέπει να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο του σχεδιασμού των ΕΠΜ σε συνδυασμό με το κείμενο κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (EC, 2012), το οποίο επιτρέπει την ανάπτυξη των εξορυκτικών δραστηριοτήτων εντός των περιοχών του δικτύου Natura. Πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμη και η ίδια η Οδηγία των Οικοτόπων (92/43/ΕΟΚ) περιέχει ειδικές προβλέψεις, ώστε σε εξαιρετικές περιπτώσεις ένα σχέδιο ή έργο να μπορεί να προχωρήσει παρά την αρνητική αξιολόγηση, υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, και ότι το έργο θεωρείται δικαιολογημένο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές το κράτος μέλος πρέπει να λάβει τα κατάλληλα αντισταθμιστικά μέτρα για να εξασφαλίσει την προστασία της συνολικής συνοχής του δικτύου Natura 2000 (άρ. 6.4). Η προτεινόμενη από τις υπό διαβούλευση ΕΠΜ πρακτική φαίνεται ότι αντιμετωπίζει τις εξορυκτικές δραστηριότητες ακόμη και στις ζώνες βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων, με όρους που εξισώνονται ουσιαστικά με περιοχές και καθεστώτα απόλυτης προστασίας.

Δεδομένων των εκτεταμένων αποκλεισμών της εξορυκτικής δραστηριότητας που έχουν περιληφθεί στις προτάσεις των ΕΠΜ για τις ΖΔΟΕ και ΖΒΔΦΠ, κρίνεται σκόπιμη η επαναξιολόγηση της προωθούμενης πολιτικής στην κατεύθυνση προτάσεων–λύσεων που δεν θα αποκλείουν εκ των προτέρων την όποια μελλοντική δυνατότητα πρόσβασης στα κοιτάσματα Ορυκτών Πρώτων Υλών (ΟΠΥ) (έρευνα και εκμετάλλευση) –τηρώντας τις αναγκαίες προϋποθέσεις και μέτρα προστασίας– σύμφωνα και με την εθνική πολιτική (Κάρκα, 2019). Στο πλαίσιο αυτό, και έχοντας υπόψη ότι είναι σε εξέλιξη η μελέτη για το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο των ΟΠΥ, αξιολογείται πως είναι αναγκαίος ο συντονισμός των τριών νομοθετικών πλεγμάτων που διέπουν τη χωρική ανάπτυξη του κλάδου ΟΠΥ, δηλαδή της τομειακής, της περιβαλλοντικής και της χωροταξικής νομοθεσίας. Στο πλαίσιο του προγράμματος κατάρτισης των ΕΠΜ, απαιτείται επίσης να υπάρξει κατάλληλη μέριμνα, προκειμένου οι προτάσεις για την έρευνα και αξιοποίηση ΟΠΥ να μην έρχονται σε ολική αντίθεση με σημαντικές ευρωπαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Το επόμενο διάστημα αναμένεται η ψήφιση του Κανονισμού της ΕΕ για τις κρίσιμες πρώτες ύλες, ο οποίος αποσκοπεί στη διασφάλιση της αυτονομίας της ένωσης σε μια σειρά από ΟΠΥ που είναι σημαντικές για τη βιομηχανία μηδενικών καθαρών εκπομπών (παραγωγή αιολικής ενέργειας,

αποθήκευση υδρογόνου, μπαταρίες κ.λπ.), την άμυνα και άλλες τεχνολογίες (EC, 2023a). Σημειώνεται ότι με βάση το σχέδιο του Κανονισμού (EC, 2023b) αναμένεται να θεσπιστούν ειδικές διατάξεις τόσο για την επιτάχυνση των αδειοδοτήσεων (με αυστηρές προθεσμίες και κατά παρέκκλιση διαδικασίες περιβαλλοντικής αδειοδότησης) (EC, 2023b:26-29,) όσο και για την κατά προτεραιότητα χωροθέτηση κατάλληλων χρήσεων που θα εξασφαλίζουν την πρόσβαση/επάρκεια της Ένωσης στις κρίσιμες πρώτες ύλες (EC, 2023b: 30). Εξίσου σημαντική αξιολογείται η πρόβλεψη του Κανονισμού ότι το επόμενο διάστημα τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναπτύξουν εθνικά προγράμματα για την εξερεύνηση των γεωλογικών πόρων (EC, 2023b: 51-52), κάτι που αναμένεται να συναντήσει αυξημένες δυσκολίες υλοποίησης στη χώρα μας λόγω των ειδικότερων περιορισμών και απαγορεύσεων που περιέχονται στις προτάσεις όσων ΕΠΜ έχουν τεθεί σε διαβούλευση.

5. Συμπεράσματα

Από την ψήφιση του Ν. 1650/1986 έως σήμερα, η βασική πρόκληση που εξακολουθεί να παραμένει επίκαιρη για τις εφαρμοζόμενες περιβαλλοντικές και χωρικές πολιτικές είναι η διασφάλιση ενός σαφούς και ενιαίου πλαισίου για τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες, και, εν γένει, τους όρους και περιορισμούς χρήσεων γης στις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές με βάση τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης. Εξάλλου, η έκδοση των ΠΔ είναι ακόμη σε πρώιμο στάδιο, καθώς οι σχετικές μελέτες παρουσιάζουν καθυστερήσεις στην έγκρισή τους, ενώ μόλις δέκα από αυτές έχουν τεθεί σε δημόσια διαβούλευση. Μία από τις βασικές αιτίες των καθυστερήσεων και δυσκολιών που προέκυψαν ήταν η έλλειψη μιας κοινής ονοματολογίας για τις χρήσεις γης εντός των προστατευόμενων περιοχών και σαφών κατευθύνσεων για τις κοινές προδιαγραφές και τη μεθοδολογία των μελετών.

Τα προβλήματα αυτά επιχειρήθηκαν να αντιμετωπιστούν έως ένα βαθμό με τον Ν. 4685/2020. Ωστόσο, η δημοσιοποίηση των κειμένων των τριών πρώτων ΕΠΜ στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης ανέδειξε ορισμένα πρόσθετα κρίσιμα ζητήματα και αδυναμίες του εν λόγω εγχειρήματος, που ακόμα δεν έχουν αντιμετωπιστεί.

Καταρχάς, απουσιάζει ένα σαφές, ενιαίο και δεσμευτικό –για όλες τις ΕΠΜ– πλαίσιο μεθοδολογίας και κοινών κανόνων για το προωθούμενο μοντέλο οργάνωσης και ανάπτυξης των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Ειδικότερα, παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις στις προσεγγίσεις σχεδιασμού των τριών ΕΠΜ (που μελετήθηκαν ενδελεχώς) για λόγους που δεν σχετίζονται εμφανώς με τα ιδιαίτερα τοπικά χαρακτηριστικά. Έτσι, ο τρόπος διαφορετικής αντιμετώπισης της χωροθέτησης των παραγωγικών δραστηριοτήτων (ΑΠΕ, εξόρυξη, βιομηχανία) αλλά και των δραστηριοτήτων που βρίσκονται σε ενδιάμεσο στάδιο ή μεταβατικό καθεστώς αδειοδότησης οδηγεί στη μη ισότιμη μεταχείριση των περιοχών ως προς την ενσωμάτωση των αρχών της αειφορίας και στην ανάπτυξη και διαχείριση περιοχών «διαφορετικών ταχυτήτων».

Επιπλέον, φαίνεται πως δεν υπάρχει επαρκής τεχνογνωσία για τη σύνταξη των μελετών από πλευράς επιστημονικού δυναμικού. Αν και τυπικώς στη μελετητική ομάδα συμμετέχουν πολεοδόμοι-χωροτάκτες μετά τις αλλαγές του Ν. 4685/2020, ουσιαστικά οι μελέτες συντάσσονται από περιβαλλοντολόγους, που καλούνται να εφαρμόσουν επιπροσθέτως τις αρχές και τους κανόνες του χωρικού σχεδιασμού χωρίς να έχουν την απαιτούμενη εξειδικευμένη γνώση. Η παραβίαση του κανόνα τυποποίησης των χρήσεων γης, η παράλειψη των κατευθύνσεων του χωροταξικού σχεδιασμού αλλά και η μη συμπερίληψη των εναλλακτικών σεναρίων που εξετάστηκαν που θα αποτύπωναν την εξέταση και ανάλυση των επιπτώσεων και θα αιτιολογούσαν περισσότερο επιστημονικά την οριστικώς επιλεγείσα λύση είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα έλλειψης της απαιτούμενης τεχνογνωσίας αλλά και αδυναμίας της διοίκησης στην επίβλεψη των μελετών.

Ακόμη, οι μέχρι σήμερα σημαντικοί περιορισμοί που προωθούνται για τις εγκαταστάσεις ΑΠΕ στις περιοχές Natura θέτουν ειδικότερα ζητήματα σχετικά με την πράσινη μετάβαση της χώρας. Είναι αμφισβητήσιμο αν ο σχεδιασμός των ΕΠΜ εναρμονίζεται με τους σύγχρονους ενεργειακούς, κλιματικούς και περιβαλλοντικούς στόχους της Ένωσης (Fit for 55, Repower EU, Τις Ευρωπαϊκός Κανονισμός Έκτακτης Ανάγκης για τις ΑΠΕ, νέα ΕΣΕΚ των κρατών μελών, κλιματικός νόμος κ.λπ.). Η αποτίμηση των προωθούμενων ρυθμίσεων –κυρίως για τις εγκαταστάσεις ΑΠΕ– σχετικά με τους ιδιαίτερα φιλόδοξους στόχους για την ενέργεια και το κλίμα, όπως αυτοί απορρέουν από επίσημα θεσμικά κείμενα και πολιτικές (μεταξύ άλλων ΕΣΕΚ, κλιματικός νόμος, Οδηγία 2018/2001 για τις ΑΠΕ, σχέδια απολιγνιτοποίησης νήσων Αιγαίου–Κρήτης, Στρατηγική της ΕΕ για τη Βιοποικιλότητα), θα πρέπει να γίνεται με τις σχετικές επιστημονικές τεκμηριώσεις, ώστε να ελέγχεται η διασφάλιση της ισόρροπης και διατηρήσιμης ανάπτυξης και να διενεργούνται οι απαραίτητες σταθμίσεις που επιβάλλονται για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Συνοψίζοντας, αναφορικά με τη συνέργεια των πολιτικών και των ρυθμίσεων που αφορούν τον χωρικό σχεδιασμό και αυτών που αφορούν την προστασία των περιοχών Natura, βασική διαπίστωση είναι ότι ο σχεδιασμός των περιοχών Natura αποτελεί ένα παράλληλο σύστημα σχεδιασμού, το οποίο βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας ενσωματώνεται αυτοτελώς στον τοπικό ρυθμιστικό σχεδιασμό (ΤΠΣ) ως Περιοχή Ειδικού Καθεστώτος (ΠΕΚ). Ειδικότερα επισημαίνονται τα παρακάτω.

Πρώτον, η μοναδική συνέργεια που εντοπίζεται είναι η ενσωμάτωση του συστήματος των χρήσεων γης που χρησιμοποιούνται στον πολεοδομικό σχεδιασμό στον σχεδιασμό των ΕΠΜ. Ωστόσο, όπως αναλύθηκε παραπάνω, αυτή η ενσωμάτωση δεν είναι χωρίς αδυναμίες. Δεύτερον, δεν υπάρχει εναρμόνιση με τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό, και, επιπλέον, δεν λαμβάνεται υπόψη ο υποκείμενος πολεοδομικός σχεδιασμός. Τρίτον, οι ΕΠΜ αγνοούν τις κατευθύνσεις της ΕΕ για τις παραγωγικές δραστηριότητες στις περιοχές Natura (EC, 2022), υποκλύπτοντας σε θεωρήσεις που δεν τεκμαίρονται επιστημονικά ή στις πιέσεις που ασκούνται κατά τη διαβούλευση. Ωστόσο, μια ενδεχόμενη απομάκρυνση από τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις σχεδιασμού εγείρει ποικίλα ζητήματα αναφορικά με τη μελλοντική ανάπτυξη της χώρας υπό το πρίσμα της αειφορίας.

Συμπερασματικά, η συνέργεια του περιβαλλοντικού σχεδιασμού των περιοχών Natura με τον χωρικό σχεδιασμό δεν έχει επιτευχθεί σε επιθυμητό βαθμό. Αυτό φαίνεται πως έχει γίνει αντιληπτό, καθώς ο πρόσφατος Ν. 4964/2022 επιχείρησε να επιλύσει ατυχώς –καθώς οι σχετικές ρυθμίσεις αποσύρθηκαν– αρκετά από τα εκκρεμή ζητήματα, όπως είναι το πλαίσιο εναρμόνιση των ΕΠΜ με τον θεσμοθετημένο χωρικό σχεδιασμό. Η σχέση του περιβαλλοντικού σχεδιασμού των ΕΠΜ και του πολεοδομικού σχεδιασμού (ΤΠΣ) πρέπει να αποσαφηνιστεί περαιτέρω σε α) τεχνικό–επιστημονικό επίπεδο (όπως είναι η αντιμετώπιση των οικισμών εντός των προστατευόμενων περιοχών, η ιεράρχησή τους ή η ανάδραση των ΕΜΠ με τα υπόλοιπα χωρικά σχέδια), β) διαχειριστικό επίπεδο με την ενίσχυση της διεπιστημονικότητας και της πολυεπιστημονικότητας των ΕΠΜ και γ) θεσμικό επίπεδο με την ένταξη των ΕΠΜ στο ευρύτερο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η συνέχιση των θεσμικών παρεμβάσεων, προκειμένου να υπάρξει αποσαφήνιση του εννοιολογικού υποβάθρου και των χρησιμοποιούμενων ανά κλάδο εργαλείων, που θα συμβάλλουν στην καλύτερη πρακτική του χωρικού σχεδιασμού και εν τέλει στην αποτελεσματική προστασία και διαφύλαξη της βιοποικιλότητας παράλληλα με την ισόρροπη και διατηρήσιμη ανάπτυξη, κρίνεται αναγκαία.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4685/2020 «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις». (2020). Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/perivallontos-olo.pdf> [8 Νοεμβρίου 2022].
- Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4964/2022 «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των υπεράκτιων αιολικών πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις». Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/12031014.pdf> [8 Νοεμβρίου 2022].
- Αιτιολογική Έκθεση Ν. 5037/2023 «Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και διεύρυνση του αντικειμένου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ενίσχυση της υδατικής πολιτικής – Εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για τη χρήση και παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές μέσω της ενσωμάτωσης των οδηγιών ΕΕ 2018/2001 και 2019/944 – Ειδικότερες διατάξεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος». Διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=df16626a-1c8e-44c0-a6c1-afb800296708 [1 Μαρτίου 2023].

- Απόφαση του ΔΕΕ της 17ης Δεκεμβρίου 2020 στην υπόθεση C-849/19 «Παράβαση κράτους μέλους – Περιβάλλον – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Ειδικές ζώνες διατήρησης – Άρθρο 4, παράγραφος 4 – Υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης – Άρθρο 6, παράγραφος 1 – Υποχρέωση λήψης μέτρων διατήρησης – Απόφαση 2006/613/ΕΚ – Μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή» (2020). Λουξεμβούργο: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διαθέσιμο στο <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text&docid=235718&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir&occ=first&part=1&cid=18390174&fbclid=IwAR2KdfYzwJPvwwRx8OzZclvuPpBB8KboHsnl8ZBbD8vAtT4C8p6697SlviQ> [14 Νοεμβρίου 2022].
- Βαρελίδης, Π. (2022) «Το θεσμικό πλαίσιο για τις χρήσεις γης στις περιοχές Natura». Στο Μέλισσας (επιμ.) *Natura και χρήσεις γης*. Επιστημονική Ημερίδα, Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΠΜ, 30/03/2022. Αθήνα: Σάκκουλα, 1-4.
- Γιαννακούρου, Γ. (2008) *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Γιαννακούρου, Γ. (2022) *Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας*. 2η έκδ. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Δέσμη *Fit for 55. Προσαρμογή στον στόχο του 55%: υλοποίηση του στόχου της ΕΕ για το κλίμα με ορίζοντα το 2030 στην πορεία προς την κλιματική ουδετερότητα* (2021). Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> [8 Νοεμβρίου 2022].
- Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Ελλάδα 2.0 (2021) Αθήνα: Κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας. Διαθέσιμο στο https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/NRRP_Greece_2_0_Greek_280721.pdf [14 Νοεμβρίου 2022].
- Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων επί του Νομοσχεδίου «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις» (2022). Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/12035107.pdf> [14 Νοεμβρίου 2022].
- ΕΣΕΚ – Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (2019) Αθήνα: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Διαθέσιμο στο <https://ypen.gov.gr/energeia/esek/> [14 Νοεμβρίου 2022].
- ΕΣΠΚΑ – Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή (2016) Αθήνα: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Διαθέσιμο στο https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/legacy/Files/Klimatiki%20Allagi/Prosarmogi/20160406_ESPKA_teliiko.pdf [14 Νοεμβρίου 2022].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021) COM(2021)/550 final «Προσαρμογή στον στόχο του 55 %»: υλοποίηση του στόχου της ΕΕ για το κλίμα με ορίζοντα το 2030 στην πορεία προς την κλιματική ουδετερότητα Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> [8 Νοεμβρίου 2022].

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Επισκόπηση της Εφαρμογής της Περιβαλλοντικής Πολιτικής της ΕΕ 2022, Έκθεση ανά χώρα-ΕΛΛΑΔΑ (2022). Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0254&from=EN> [14 Νοεμβρίου 2022].
- Θεοδώρου, Κ. (2022) «Κλιματική και χωρική δικαιοσύνη μέσα από την χωροθέτηση ανανεώσιμων πηγών ενέργεια στον ελληνικό-ευρωπαϊκό χώρο». Στο 6ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 29 Νοεμβρίου – 2 Οκτωβρίου.
- Κάρκα, Λ. (2019) Τα Περιφερειακά χωροταξικά και το Ειδικό Χωροταξικό για τις ΟΠΥ. Διαθέσιμο στο <https://www.oryktosploutos.net/2019/07/blog-post-17/> [20 Δεκεμβρίου 2022].
- Κανονισμός του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για την επιτάχυνση της ανάπτυξης ανανεώσιμης ενέργειας (υπό έγκριση – προσωρινός κωδικός 1478/22) (2022). Διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/60326/st15176-en22.pdf> [14 Νοεμβρίου 2022].
- Κοκκώσης, Χ. (2021) «Χωροταξικός σχεδιασμός: οι προκλήσεις». Στο Α. Γουργιώτης, Γ. Τσιλιμγκας, & Μ. Χαϊνταρλής (επιμ.) Χωροταξικός σχεδιασμός και προκλήσεις. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 5-7.
- Μέλισσας, Δ. (2010) Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο & η ζώνη οικιστικού ελέγχου. 2η έκδ. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (2021). «Από τις αστικές χρήσεις με τον πολεοδόμο, στις χρήσεις γης της Natura 2000 με τον περιβαλλοντολόγο», *Νόμος + Φύση*, Νοέμβριος 2021. Διαθέσιμο στο <https://nomosphysis.org.gr/21647/apo-tis-astikes-xriseis-me-ton-poleodomo-stis-xriseis-gis-tis-natura-2000-me-ton-perivallontologo/> [14 Ιουλίου 2022].
- Μέλισσας, Δ. (επιμ.) (2022) *Natura και χρήσεις γης*. Επιστημονική Ημερίδα, Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΠΜ, 30/03/2022. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μενουδάκος, Κ. (2017) «Η εφαρμογή και η αποτίμηση του θεσμού των χρήσεων γης». Στο Δ. Μέλισσας & Κ. Σερράος, (επιμ.) *Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου*. Επιστημονική Εσπερίδα. Σπουδαστήριο Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ, Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού, Επιστημονική Εταιρεία Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας 23/03/2017. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μπαριτάκη, Χ. (2022) «Με ποιους όρους και προϋποθέσεις είναι δυνατή η συνεργασία περιβαλλοντολόγων και πολεοδόμων στη διαχείριση των περιοχών Natura». Στο Δ. Μέλισσας (επιμ.) *Natura και χρήσεις γης*. Επιστημονική Ημερίδα. Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΠΜ, 30/03/2022. Αθήνα: Σάκκουλα, 5-20.
- Οικονόμου, Δ. (2020) «Χρήσεις γης και προστατευόμενες περιοχές», *Καθημερινή*, 09.03.2020. Διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/economy/local/1068152/dimitris-oikonomoy-chriseis-gis-kai-prostateyomenes-perioches/> [14 Ιουλίου 2022].
- Παπαρηγορίου, Σ. (2022) «ΕΠΜ και χωροταξία». Στο Δ. Μέλισσας (επιμ.) *Natura και χρήσεις γης*. Επιστημονική Ημερίδα. Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΠΜ, 30/03/2022. Αθήνα: Σάκκουλα, 39-42.

- Πρακτικά ΙΗ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Σύνοδος Γ΄, Συνεδρίαση ΡΟΔ΄, 28/07/2022 (2022). Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220728.pdf> [14 Σεπτεμβρίου 2022].
- Στρατηγέα, Α. (2015) *Θεωρία και μέθοδοι συμμετοχικού σχεδιασμού*. Προπτυχιακό εγχειρίδιο. Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. Διαθέσιμο στο <https://hdl.handle.net/11419/5430> [14 Σεπτεμβρίου 2022].
- Σχέδιο *REPowerEU* (2022). Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διαθέσιμο στο https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF [14 Σεπτεμβρίου 2022].
- ΥΠΕΝ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2019) *Εκπόνηση Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000*. Διαθέσιμο στο <https://www.moved.gr/ekponhsh-eidikvn-periballontikvn-meletvn-gia-tis-perioxestoy-diktyoy-natura-2000/> [8 Νοεμβρίου 2022].
- ΥΠΕΝ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2020) *Δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας με τίτλο: «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας»*. Διαθέσιμο στο <http://www.opengov.gr/minenv/?p=10268> [8 Νοεμβρίου 2022].
- ΥΠΕΝ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2021) *Τεχνική έκθεση για την αναμόρφωση των κατηγοριών χρήσεων γης*. Αθήνα: ΥΠΕΝ.
- ΥΠΕΝ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2022α). *Δημόσια διαβούλευση του έργου: εκπόνηση ειδικών περιβαλλοντικών μελετών, σύνταξη Προεδρικών Διαταγμάτων προστασίας και σχεδίων διαχείρισης για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000*. Διαθέσιμο στο <https://ypen.gov.gr/diavouleusi/forums/forum/dimosia-diavoyleysi-toy-ergoy-ekponisi-eidikon-perivallontikon-meleton-syntaxi-proedrikon-diatagmaton-prostasias-kai-schedion-diacheirisis-gia-tis-perioches-toy-diktyoy-natura-2000/> [8 Νοεμβρίου 2022].
- ΥΠΕΝ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2022β) *Δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας με τίτλο: «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων και την προστασία του περιβάλλοντος, επείγουσες δασικές, χωροταξικές και πολεοδομικές διατάξεις, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και ζητήματα κυκλικής οικονομίας»*. Διαθέσιμο στο <http://www.opengov.gr/minenv/?p=12390> [8 Νοεμβρίου 2022].

Ξενογλώσση

- Council of Europe (1996) “Legal measures for the conservation of natural areas”. *Nature and environment*, 82. Council of Europe Publishing.
- European Commission (2011) *ANNEX: fact sheets on Natura 2000 management planning in the member states: situation in 2011*. Διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/conservation%20measures-Annex%202.pdf> [5 Νοεμβρίου 2022].
- European Commission (2012) *Guidance document: non-energy mineral extraction and Natura 2000*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nei_n2000_guidance.pdf [8 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2013a) *Commission Note on establishing conservation measures for Natura 2000 sites*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_EN.pdf [9 Νοεμβρίου 2022].
- European Commission (2013b) *General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’*. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386> [8 Νοεμβρίου 2022].
- European Commission (2014) *Establishing conservation measures for Natura 2000 sites. a review of the provisions of Article 6.1 and their practical implementation in different member states*. Διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/conservation%20measures.pdf> [12 Νοεμβρίου 2022].
- European Commission (2017) *Natura 2000 and spatial planning*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2018a) *Commission notice: managing Natura 2000 sites: the provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_en.pdf [8 Νοεμβρίου 2022].
- European Commission (2018b) *Guidance on the requirements for hydropower in relation to EU Nature legislation*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/hydro_final_june_2018_en.pdf [8 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2018c) *Guidance on aquaculture and Natura 2000: sustainable aquaculture activities in the context of the Natura 2000 network*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/guidance_on_aquaculture_and_natura_2000_en.pdf [8 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2018d) *Farming for Natura 2000: guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on member states good practice experiences*. Διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FARMING%20FOR%20NATURA%202000-final%20guidance.pdf>, [8 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2018e) *Guidance on energy transmission infrastructure and EU nature*

- legislation*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/guidance_on_energy_transmission_infrastructure_and_eu_nature_legislation_en.pdf [8 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2020) *Commission notice Guidance document on wind energy developments and EU nature legislation*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wind_farms_en.pdf [8 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2021) *The state of nature in the EU: conservation status and trends of species and habitats protected by the EU nature directives 2013–2018*. Διαθέσιμο στο <https://data.europa.eu/doi/10.2779/5120> [18 Οκτωβρίου 2022].
- European Commission (2022) *Management of Natura 2000 sites: sector specific guidances*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm [11 Νοεμβρίου 2022].
- European Commission (2023a) *Impact assessment report accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020*. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2023:0161:FIN:EN:PDF> [16 Μαρτίου 2023].
- European Commission (2023b) *Proposal for a regulation establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020*. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0160> [16 Μαρτίου 2023].
- European Environment Agency (2020) *Land use*. Διαθέσιμο στο <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro> [8 Νοεμβρίου 2022].
- Flacke, J, Shrestha, R. & Aguilar, R. (2020) “Strengthening participation using interactive planning support systems: a systematic review”. *ISPRS International Journal of Geo-Information* 9(1), 49. Διαθέσιμο στο <https://doi.org/10.3390/ijgi9010049> [8 Νοεμβρίου 2022].
- IUCN (2021) *Mitigating biodiversity impacts associated with solar and wind energy development*. The Biodiversity Consultancy, Cambridge, UK. Διαθέσιμο στο <https://portals.iucn.org/library/node/49283> [10 Νοεμβρίου 2022].
- OECD (2017a) *Land-use planning systems in the OECD: country fact sheets*. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο <https://doi.org/10.1787/fa744789-en> [10 Νοεμβρίου 2022].
- OECD (2017b) *The governance of land use in OECD countries: policy analysis and recommendations*. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en> [10 Νοεμβρίου 2022].
- OECD (2020) *OECD environmental performance reviews: Greece 2020*. Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο <https://doi.org/10.1787/cec20289-en> [10 Νοεμβρίου 2022].

- Santos, R., Ring, I., Antunes, P. & Clemente, P. (2010) "Fiscal transfers for biodiversity conservation: the Portuguese local finances law." *Land Use Policy*, 29(2), 261-273.
- United Nations (2007) "The pan-european ecological network: taking stock" [background document]. *Sixth ministerial conference "Environment for Europe"*. Belgrade, Serbia, 10-12 October 2007. Διαθέσιμο στο <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.12.e.pdf> [11 Νοεμβρίου 2022].

Λαϊνάς Ιωάννης

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης – ΣΕΒ

email: iwlainas@gmail.com

Γεμενετζή Γεωργία

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

email: ggemenetzi@uth.gr

Η υλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου για τις χρήσεις γης κατά τον εκάστοτε πολεοδομικό σχεδιασμό

Διαμαντοπούλου Ελένη

Αρχιτέκτων Μηχανικός, Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ

Γκόλια Χρυσούλα

Αγρονόμος-Τοπογράφος Μηχ., Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ

Λιονάτου Μαρία

Δρ. Γεωπόνος – Αρχιτέκτων Τοπίου, Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ

Παρθενοπούλου Νικολέτα

Δρ. Αρχιτέκτων Μηχανικός, Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ

Πολυράβα Σουλτάνα

Πολιτικός Μηχανικός, Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ

Φαρδή Ελένη

Γεωπόνος, Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ

Περίληψη

Η ρύθμιση των χρήσεων γης συνιστά αναπόσπαστο μέρος του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο καθοριστικός ρόλος των χρήσεων γης στη δημιουργία της λειτουργικής δομής της πόλης, τη συγκρότηση των κέντρων, την οργάνωση του αστικού και εξωαστικού χώρου, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, την επίδραση στις αξίες γης καθώς και την οργάνωση υποδομών, δημιουργεί την ανάγκη της καταγραφής, εξέλιξης και συνεχούς επικαιροποίησής τους.

Με αφετηρία την εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου χρήσεων γης, από το ΠΔ 81/1980 στο ΠΔ της 23.02.1987 και εν συνεχεία στο ΠΔ 59/2018, όπως συμπληρώθηκε με τους Ν. 4685/2021, Ν. 4759/2021, και Ν. 4819/2021, η μελέτη αυτή έχει στόχο να παρουσιάσει τις στρεβλώσεις και τα κενά που ανακύπτουν α) κατά την αναθεώρηση των ΓΠΣ και β) τον επανακαθορισμό των χρήσεων γης ως αποτέλεσμα της δυναμικής τους, με γνώμονα το διαχωρισμό τους στις κυριότερες μεγάλες κατηγορίες χρήσεων γης: κατοικία (αμιγής – γενική – πολεοδομικό κέντρο), τουρισμός–αναψυχή, ελεύθεροι χώροι, πράσινο και παραγωγικές δραστηριότητες. Ανά κατηγορία χρήσεων γης παρουσιάζονται επιλεγμένες περιπτώσεις μελέτης, στις οποίες ανέκυψαν πολλαπλές ασάφειες και προβλήματα κατά την ερμηνεία του εκάστοτε νομοθετικού πλαισίου. Αναλύεται η ερμηνευτική προσέγγιση που επιχειρήθηκε από αρμόδια όργανα αποφάσεων με στόχο την απαραίτητη ανατροφοδότηση μεταξύ του νομοθέτη και της κανονιστικώς δρώσας δημόσιας διοίκησης για την αποτελεσματικότερη ρύθμιση των χρήσεων γης στα σύγχρονα δεδομένα.

Λέξεις κλειδιά

Χρήσεις γης, Νομοθετικό πλαίσιο, Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Βραχυχρόνια μίσθωση, Εγκαταστάσεις εφοδιαστικής, Ελεύθεροι χώροι, Αστικό πράσινο.

Implementation of the legislative framework for land uses within the urban planning concerned

Abstract

Land use regulation is an integrated part of urban planning. Land uses play a major role on the creation of a functional urban structure, the formation of city centers, the organization of urban and peri-urban space, the protection of the natural environment, the effect on land values, as well as the organization of infrastructures. Thus, there is the urgent need for the recording, development, and continuous updating of land uses. Beginning from the study of the first legislative framework of land uses, in PD 81/1980, PD of 23.2.1987, and finally PD 59/2018, as corrected by law no 4685/2021, law no 4759/2021 and law no 4819/2021, this study aims to present the distortions and gaps that arise during a) the revision of the General Urban Plans and b) the redefinition of land uses, as a result of the evolving socio-economic needs, based on the categorization of major areas of land uses: residential: Housing, Tourism-leisure, Open spaces – green areas and Productive activities. This paper presents selected case-studies per land-use category, in which multiple ambiguities and problems arose during the interpretation of the respective legislative framework. Then it analyses the interpretive approach which has been attempted by competent decision-making bodies, aiming to the necessary feedback between the legislator and the normatively acting public administration for the most effective regulation of land uses in modern data.

Keywords / Mots clés

Land use, Legislative framework, General Urban Plans, Short-term rental, Logistics, Open areas, Green spaces.

1. Εισαγωγή

Ο αστικός σχεδιασμός και η εισαγωγή των χρήσεων γης αποτελούν εργαλείο οργάνωσης και μετασχηματισμού μιας αστικής και περιαστικής περιοχής, καθώς διαμορφώνουν την ποιότητα ζωής, αναβαθμίζουν το τοπίο, προστατεύουν το περιβάλλον και δύναται να συμβάλλουν στη διαμόρφωση των πόλεων με κριτήρια βιώσιμης ανάπτυξης (Λιονάτου & Τσαλικίδης, 2009). Λαμβάνοντας, λοιπόν, υπόψη τον πολυσύνθετο χαρακτήρα του σχεδιασμού των χρήσεων γης και τη σημασία που αυτός έχει για την πόλη, η συγκεκριμένη εργασία προσπαθεί να εντοπίσει στρεβλώσεις και κενά που ανακύπτουν αφενός από Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ), που έχουν θεσμοθετηθεί σε διαφορετικές χρονικές περιόδους κατά τις οποίες ήταν σε ισχύ διαφορετικά πλαίσια χρήσεων γης, και αφετέρου από τη μετάβαση από το ένα νομοθετικό διάταγμα στο άλλο.

Ως χρήση γης νοείται το σύνολο των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στο χώρο ως αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας (Μέλισσας, 2021: 1).

Περαιτέρω, οι χρήσεις γης δεν διαμορφώνονται με αναλλοίωτο περιεχόμενο αλλά αποκτούν το νόημά τους κι ερμηνεύονται ως τμήμα της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας. Η ερμηνευτική αυτή ανανοηματοδότηση των χρήσεων γης θεμελιώνεται έμπρακτα στο γεγονός ότι η παλέτα των χρήσεων γης σε μια πόλη αναδιοργανώνεται δυναμικά με την είσοδο νέων χρήσεων που επιβάλλονται και καθιερώνονται ενώ άλλες χρήσεις επιβιώνουν οριακά ή εξαφανίζονται. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Αμπελόκηποι στην Αθήνα και οι Λαχανόκηποι στη Θεσσαλονίκη οι οποίοι ως χώροι ανάπτυξης αμπελιών ή κήποι λαχανικών δεν υφίστανται πλέον. Επίσης, οι κινηματογράφοι με μία μόνο αίθουσα προβολής είναι ελάχιστοι στις δύο μεγαλύτερες ελληνικές πόλεις, καθώς τείνουν να αντικατασταθούν από τους πολυκινηματογράφους.

2. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις των χρήσεων γης

2.1 Η εξέλιξη των χρήσεων γης

Ο καθορισμός των χρήσεων γης προβλέφθηκε αρχικά με το νομοθετικό διάταγμα 17.07/16.08.1923 (Α' 228) «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών, και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», όπου στο άρθρο 2 επιχειρείται ο διαχωρισμός των χρήσεων σε δημόσιες ή κοινής χρήσης λειτουργίες. Οι αναφορές σε πολεοδομικούς όρους για τη χρήση ιδιωτικών οικοπέδων αφορούσαν κυρίως στη δόμηση, ενώ σε παραγωγικές δραστηριότητες, οχλούσες ή επικίνδυνες χρήσεις και σε ελάχιστες επιτρεπόμενες αποστάσεις ήταν περιορισμένες (άρθρο 12). Με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975 αναγνωρίστηκε η υποχρέωση του κράτους να ρυθμίσει τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας, ενώ ακολούθησε ο Ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», με ιδιαίτερα σημαντικές πολεοδομικές ρυθμίσεις, που παρέμεινε ανεφάρμοστος (Μέλισσας, 2002: 45). Με αυτόν τον νόμο ουσιαστικά επιχειρήθηκε ο καθορισμός της έννοιας και των λειτουργιών των οικιστικών περιοχών, καθώς και οι όροι και προϋποθέσεις για την ανάπτυξή τους. Στη συνέχεια με το ΠΔ 81/1980 (Α' 27) άρθρο 2 εξειδικεύτηκαν οι έξι

γενικές κατηγορίες του νόμου με δώδεκα ειδικές χρήσεις και στο από 23.2.87 ΠΔ (Δ' 166) άρθρο 1 κατηγοριοποιήθηκαν οι χρήσεις γης σύμφωνα με τη γενική και την ειδική πολεοδομική λειτουργία τους σε εννέα (9) γενικές και είκοσι επτά (27) ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης.

Κατά τη μετάβαση από το ΠΔ 81/1980 στο ΠΔ 23.2.1987:

1. Υπάρχει σαφής διαχωρισμός της κατοικίας από τις επαγγελματικές δραστηριότητες.
2. Δημιουργείται νέα κατηγορία χρήσεων γης, όπως του χονδρεμπορίου.
3. Καταργείται η κατηγορία χρήσης κοινοχρήστων χώρων και των λοιπών ελεύθερων χώρων και αντικαθίσταται από την κατηγορία αστικού πρασίνου.
4. Μειώνονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις στις περιοχές ελεύθερων χώρων και αστικού πρασίνου.
5. Καταργούνται οι κατηγορίες χρήσεων γης στα χωριά και τις περιοχές των λοιπών μικτών χρήσεων.
6. Προστίθενται στην κατηγορία αμιγούς κατοικίας του ΠΔ 23.2.1987 οι κοινωφελείς χρήσεις.

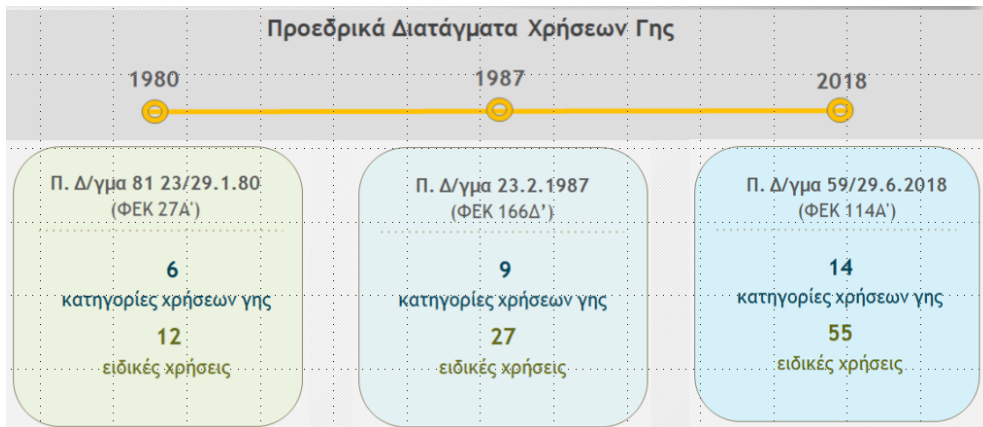
Μετά από ένα μεγάλο χρονικό διάστημα 27 ετών ακολούθησε ο Ν. 4269/2014, καθώς κατά την εισηγητική έκθεση η υπάρχουσα τότε κατηγοριοποίηση των χρήσεων γης ήταν παρωχημένη και δεν ανταποκρίνονταν στα τότε σύγχρονα δεδομένα. Επιχειρήθηκαν η σύνδεση των οικονομικών δραστηριοτήτων (ΚΑΔ) με τις χρήσεις γης και η μίξη των χρήσεων γης, αλλά πολύ σύντομα το β' μέρος του νόμου (άρθρο 14: κατηγοριοποίηση των χρήσεων γης) καταργήθηκε με το άρθρο 238 του Ν. 4389/2016 και επανήλθε σε ισχύ το από 23.2.1987 ΠΔ (Δ' 166).

Με τον Ν. 4269/2014 (Α' 142), καθορίστηκαν τέσσερις (4) κατηγορίες περιοχών: οικιστικές, περιοχές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, περιοχές προστασίας και περιοχές ελέγχου χρήσεων γης. Με το ΠΔ 59/2018 (Δ' 114) «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης», συμπληρώθηκαν ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης, προκειμένου να προσαρμόζονται στις σύγχρονες πολεοδομικές ανάγκες και να εναρμονίζονται με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Επιπλέον, επιχειρείται η επίλυση θεμάτων που ανέκυψαν από την εισαγωγή και άμεση κατάργηση από τη νομοθεσία του Ν. 4269/2014.

Κατά τη συγκριτική ανάλυση που επιχειρείται από τη μελέτη των ΠΔ των χρήσεων γης του 1980, 1987 και 2018 διαπιστώνονται τα παρακάτω (Σχήμα 1):

Στο ΠΔ 59/2018 (Δ' 114) προβλέπονται 17 γενικές κατηγορίες χρήσεων και 55 ειδικές χρήσεις που εκτός από τις παραδοσιακές δραστηριότητες, λειτουργίες και υποδομές (όπως είναι η κατοικία, η εκπαίδευση, το πράσινο, η βιομηχανία, τα μέσα μαζικής μεταφοράς), περιλαμβάνουν και νέες όπως είναι τα πράσινα σημεία, οι γωνιές ανακύκλωσης, η αστική γεωργία (λαχανόκηποι), οι εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών/προσφύγων, οι αγροτικές εκμεταλλεύσεις, τα κέντρα αποτέφρωσης νεκρών κ.λπ.

Σχήμα 1. Προεδρικά Διατάγματα των χρήσεων γης.



Μετά τη μελέτη των νέων χρήσεων του ΠΔ 59/2018, προτείνεται η κατηγοριοποίηση σε τρεις μεγάλες κατηγορίες χρήσεων (Σχήμα 2):

Σχήμα 2. Κατηγοριοποίηση χρήσεων γης με βάση το ΠΔ 59/2018.

| | | |
|--|--|--|
| <p style="text-align: center;">κατοικία</p> <p>Αμιγής κατοικία Γενική κατοικία Πολεοδομικό κέντρο κεντρικές λειτουργίες πόλης - τοπικό κέντρο συνοικίας-γειτονιάς Τουρισμός-αναψυχή</p> | <p style="text-align: center;">χρήσεις στους ελεύθερους χώρους και τις κοινωφελείς λειτουργίες</p> <p>Κοινωφελείς λειτουργίες Εγκαταστάσεις Αστικών Υποδομών Κοινής Ωφέλειας Ελεύθεροι χώροι - Αστικό Πράσινο Περιοχές απόλυτης προστασίας (φύσης, υδάτων, οικοτόπων)</p> | <p style="text-align: center;">παραγωγικές δραστηριότητες (χαμηλής μέσης όχλησης και υψηλής όχλησης):</p> <p>Παραγωγικές εγκαταστάσεις χαμηλής- μέσης όχλησης παραγωγικές Εγκαταστάσεις υψηλής όχλησης Χονδρεμπόριο Τεχνολογικό πάρκο</p> |
|--|--|--|

Οι κύριοι στόχοι της νέας κατηγοριοποίησης που προβλέπει το ΠΔ 59/2018 συγκριτικά με το προηγούμενο ΠΔ του 1987 συνοψίζονται ως εξής:

- η βελτιστοποίηση της λειτουργίας των πόλεων,
- η βιώσιμη ανάπτυξη κάθε περιοχής,

- η στήριξη της επιχειρηματικότητας,
- η ανάδειξη και προστασία του εξωαστικού χώρου,
- η οργάνωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων (μείωση δυσλειτουργιών και συγκρούσεων λόγω ανάμειξης ασύμβατων μεταξύ τους χρήσεων).

Η άμεση και ευρεία εφαρμογή των διατάξεων που προώθησε το ανωτέρω ΠΔ βοήθησαν προς την ορθολογική οργάνωση των χρήσεων γης για τη βιώσιμη ανάπτυξη κάθε περιοχής, με όρους που ανταποκρίνονται στις σύγχρονες πραγματικότητες και ανάγκες τόσο του αστικού όσο και του εξωαστικού χώρου. Βέβαια, κατά τη μετάβαση στο νέο θεσμικό πλαίσιο χρήσεων γης παρατηρήθηκαν ζητήματα εφαρμογής τα οποία αποτέλεσαν θέματα προς επίλυση από τη διοίκηση και τις αρχές εφαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας. Ορισμένα από αυτά καταγράφονται παρακάτω:

- η έλλειψη πρόβλεψης για τον τρόπο εφαρμογής των διατάξεων του νέου ΠΔ στις εκπονούμενες πολεοδομικές μελέτες επεκτάσεων ή αναθεωρήσεων (π.χ. καθορισμός χρήσης κτηρίου) ως σχέδια δεύτερου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού που έχουν θεσμοθετηθεί με τις διατάξεις του Ν. 2508/1997 (άρθρο 17: Γενικές και μεταβατικές διατάξεις),
- η απουσία ενιαίας ορολογίας, τόσο μεταξύ των σχεδίων στα διάφορα επίπεδα του σχεδιασμού, όσο και μεταξύ των διαφόρων διοικητικών πράξεων, λόγω της συνύπαρξης πολλών και ποικίλων νομοθετημάτων, παρωχημένων ή μη, που έχουν χρησιμοποιηθεί κατά τη θεσμοθέτηση πολεοδομικών σχεδίων,
- κατ' εξαίρεση, ο καθορισμός άλλων, συγκεκριμένων ειδικών χρήσεων ή νέων χρήσεων, δεδομένο που επικαιροποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 44 του Ν. 4759/2020 (με τον οποίο δόθηκε η δυνατότητα με ειδική διαδικασία να προβλέπονται ειδικές χρήσεις που δεν είχαν περιληφθεί στην Εθνική Ονοματολογία Χρήσεων Γης).

Από τη σύγκριση των ΠΔ της 23.2.1987 και ΠΔ 59/2018, εντοπίζονται αλλαγές, όπως είναι η κατάργηση κατηγοριών χρήσεων γης στους οριοθετημένους οικισμούς κάτω των 2000 κατοίκων και στις περιοχές μικτών χρήσεων, η προσθήκη κοινωφελών χρήσεων στην κατηγορία αμιγούς κατοικίας του ΠΔ της 23.2.1987 και η εξειδίκευση τμηματικού καθορισμού γης, δυνατότητα καθορισμού χρήσεων πέραν αυτών του προγενέστερου νομοθετικού πλαισίου στις περιοχές εφαρμογής των ρυθμιστικών σχεδίων (Αθήνα και Θεσσαλονίκη). Ειδικότερα, εντοπίζονται οι παρακάτω προσθήκες ως προς τις χρήσεις:

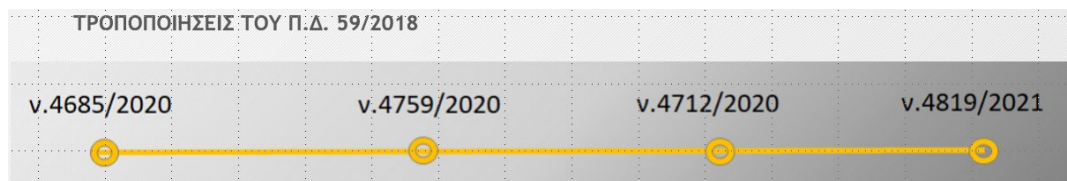
- Προστίθενται τέσσερις (4) νέες κατηγορίες γενικών πολεοδομικών λειτουργιών: η «Τεχνόπολις – Τεχνολογικό Πάρκο», οι «Εγκαταστάσεις Αστικών Υποδομών Κοινής Ωφέλειας», οι «Ειδικές Χρήσεις» και η «Αγροτική Χρήση».
- Προστίθενται εικοσιπέντε νέες (25) Ειδικές Πολεοδομικές Λειτουργίες, σε εξειδίκευση της ασαφούς κατηγορίας «Άλλες Ειδικές Χρήσεις» (άρ. 1 περ. 27 ΠΔ της 23.2.1987) όπως: «Εγκαταστάσεις Εφοδιαστικής» (στην οποία εντάσσονται οι αποθήκες χονδρικού εμπορίου), «Επαγγελματικά Εργαστήρια», «Σταθμοί μεταφόρτωσης απορριμμάτων», «Γωνίες

ανακύκλωσης και πράσινα σημεία», «Χώροι επεξεργασίας, αποθήκευσης και διάθεσης στερεών αποβλήτων και τοξικών αποβλήτων», «Χώροι επεξεργασίας και διάθεσης λυμάτων», «Κέντρα αποτέφρωσης νεκρών και οστών», «Σωφρονιστικά καταστήματα– φυλακές – κέντρα κράτησης», «Εγκαταστάσεις προσωρινής υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών/προσφύγων και ευάλωτων ομάδων», «Ιππόδρομος».

- Συγχωνεύονται οι κατηγορίες «Ξενώνες μικρού δυναμικού» και «Ξενοδοχεία και λοιπές τουριστικές εγκαταστάσεις» στην ειδική κατηγορία «Τουριστικά καταλύματα, εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής και λοιπές τουριστικές επιχειρήσεις».
- Προστίθεται ένας μεγάλος αριθμός ειδικών κατηγοριών χρήσεων δραστηριοτήτων, εγκαταστάσεων, έργων και κατασκευών που αφορούν σε υποδομές ή και εγκαταστάσεις βασικών λειτουργιών, όπως ενδεικτικά οι μονάδες αφαλάτωσης.

Έτσι, ακολούθησε μια σειρά τροποποιήσεων του θεσμικού πλαισίου των χρήσεων γης με ενδεικτική την τροποποίηση που επέφερε ο Ν. 4685/2020, με τον οποίο προστέθηκαν οι ζώνες προστασίας της φύσης (άρθρο 44 Ν. 4685/2020· άρθρο 14 ΠΔ 59/2018) και ο Ν. 4759/2020 με την εισαγωγή στις ειδικές χρήσεις αυτής των data centers και των κέντρων περίθαλψης ειδών άγριας πανίδας (άρθρο 44 Ν. 4759/2020).

Σχήμα 3. Τροποποιήσεις του ΠΔ 59/2018.



2.2 Δεσμευτικότητα των χρήσεων γης

Ένα σημαντικό ζήτημα που απασχολεί τον σχεδιασμό είναι η δεσμευτικότητα των χρήσεων γης σε αστικές περιοχές που έχουν εγκεκριμένα σχέδια πόλης μετά από την αναθεώρηση των ΓΠΣ βάσει του Ν. 2508/97, τα οποία δεν έχουν εξειδικευτεί στο δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού. Δεν έχει γίνει, δηλαδή, πολεοδομική μελέτη αναθεώρησης. Η αποσαφήνιση της δεσμευτικότητας των χρήσεων γης καθίσταται δυσκολότερη από τις συνεχείς αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο, που επηρεάζουν τους τύπους των πολεοδομικών σχεδίων πρώτου και δεύτερου επιπέδου και τις αλλαγές στα διατάγματα των χρήσεων γης. Ενδεικτικά, η πολυπλοκότητα του σχεδιασμού αυξάνει ανάλογα με το καθεστώς ρύθμισης των περιοχών αναφοράς. Ειδικότερα καταγράφονται:

1. περιοχές ρυθμισμένες πριν τον Ν. 1337/1983,
2. περιοχές με ΓΠΣ του Ν. 1337/1983 που έχουν εξειδικευτεί με πολεοδομικές μελέτες,
3. περιοχές με ΓΠΣ του Ν.2508/1997 που έχουν εξειδικευτεί με πολεοδομικές μελέτες,
4. περιοχές που δεν έχουν εξειδικευτεί,

5. περιοχές με ΓΠΣ του Ν. 2508/1997 με τις χρήσεις γης του προγενέστερου ΠΔ της 23.2.1987,
6. περιοχές των οποίων τα ΓΠΣ είναι προς έγκριση με τις χρήσεις γης του ΠΔ 59/2018.

Όσον αφορά τις χρήσεις γης, η μετάβαση από τα προγενέστερα ΠΔ στο σημερινό (ΠΔ 59/18) δεν καλύπτει το σύνολο των περιπτώσεων ρύθμισης των περιοχών, οι οποίες διαφοροποιούνται ανάλογα με το ισχύον πολεοδομικό καθεστώς.

Σχετικά με την ολοκλήρωση των μελετών ΓΠΣ που είχαν ξεκινήσει με το παλιό διάταγμα των χρήσεων γης, επισημαίνεται με βάση την παρ. 4 του άρθ.17 του ΠΔ 59/2018 ότι δίνεται η δυνατότητα να συνεχίσουν εκκρεμείς προς έγκριση μελέτες, οι οποίες έχουν εκπονηθεί με βάση το παλιό διάταγμα, μόνο εφόσον έχουν λάβει γνωμοδότηση από το αρμόδιο όργανο. Έτσι, η ισχύς του ΠΔ της 23.2.1987 διατηρείται μεταβατικά στα εγκεκριμένα και σε τελικής φάσης έγκρισης σχέδια, αλλά δεν είναι δυνατόν να εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις του κατά την εκπόνηση των υπολοίπων ρυθμιστικών μελετών, στις οποίες απαιτείται επικαιροποίηση των χρήσεων γης με βάση το νέο διάταγμα.

Αξίζει να σημειωθεί πως τα ερωτήματα που συχνά δημιουργούν προβληματισμούς για τις ισχύουσες χρήσεις γης αφορούν κυρίως τις περιοχές που διαθέτουν ρύθμιση πολεοδομικού σχεδιασμού δευτέρου επιπέδου. Για τις περιοχές όπου δεν υπάρχει τέτοια ρύθμιση, το Συμβούλιο της Επικρατείας (απόφαση 4047/1999) έκρινε ότι στις περιοχές αυτές πρέπει να εφαρμόζονται οι προβλέψεις των ισχυόντων ΓΠΣ όσον αφορά τη γενική κατηγορία χρήσεων.

Για τις περιπτώσεις νέων εγκεκριμένων ΓΠΣ με την ισχύ του Ν. 2508/1997 σε περιοχές όπου υφίσταται πολεοδομική μελέτη του Ν. 1337/1983, έχουν προωθηθεί έγγραφα της κεντρικής διοίκησης σύμφωνα με τα οποία δεν αμφισβητείται η δεσμευτικότητα των χρήσεων γης του ΓΠΣ, ενώ προϋπόθεση για την εφαρμογή τους είναι η συμφωνία των δύο επιπέδων σχεδιασμού.¹

¹ Σύμφωνα με το υπ' αριθμ. 61795/13.12.2012 έγγραφο της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΝ: «Στις περιπτώσεις νέων εγκεκριμένων ΓΠΣ μετά την ισχύ του Ν. 2508/1997, των οποίων οι χρήσεις γης διαφοροποιούνται, σε σχέση με αυτές, που έχουν θεσμοθετηθεί με πολεοδομικές μελέτες επέκτασης ή πολεοδομικές μελέτες αναθεώρησης εγκεκριμένων σχεδίων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1338/1983, οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται και εφαρμόζονται οι χρήσεις γης που προβλέπονται από το ισχύον σχέδιο πόλεως και εφόσον αυτές ταυτόχρονα περιλαμβάνονται στις επιτρεπόμενες χρήσεις γης, σύμφωνα με το νέο ΓΠΣ». Επίσης, σύμφωνα με το αρ. πρωτ. 5113/24.02.2015 έγγραφο της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Τράπεζας Γης του ΥΠΕΝ προς την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης με θέμα «Σχετικά με τη δεσμευτικότητα χρήσεων γης των ΓΠΣ»: «1. Τα ΓΠΣ που εγκρίθηκαν μετά τη δημοσίευση του Ν. 2508/1997 (μετά τις 13.6.1997) καθορίζουν χρήσεις γης που είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση τόσο για τις εντός σχεδίου περιοχές, όσο και τις εκτός σχεδίου περιοχές. Στις περιπτώσεις που οι ρυθμίσεις εγκεκριμένων πολεοδομικών μελετών διαφοροποιούνται από τις κατευθύνσεις του ΓΠΣ, ισχύουν οι χρήσεις γης που προβλέπονται από το ισχύον σχέδιο εφόσον ταυτόχρονα επιτρέπονται και από το ΓΠΣ. Στις περιπτώσεις αυτές είναι αναγκαία η αναμόρφωση των πολεοδομικών μελετών (ΠΜ) και του ΓΠΣ, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. 2. Οι χρήσεις γης που ορίζονται στα ΓΠΣ που εγκρίθηκαν πριν τις 13.6.1997 είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση εφόσον εντός του ορίου του ΓΠΣ, ανεξαρτήτως θέσης της πολεοδομικής ρύθμισης ή και της πολεοδομικής ενότητας, όπως κρίθηκε από το ΣτΕ, έχει εγκριθεί διοικητική πράξη (τροποποίησης, αναθεώρησης, επέκτασης σχεδίου κ.λπ.) σε εφαρμογή του ΓΠΣ».

Χαρακτηριστικό της δυσκολίας αποσαφήνισης του ισχύοντος καθεστώτος των χρήσεων γης σε μια πολεοδομικά ρυθμισμένη περιοχή είναι τα ερωτήματα που κατέθεσαν οι Τεχνικές Υπηρεσίες των Δήμων Χαλανδρίου και Μεγαρέων σχετικά με τη δεσμευτικότητα των χρήσεων και των όρων δόμησης του ισχύοντος σχεδίου πόλης έπειτα από τη θεσμοθέτηση των αναθεωρημένων ΓΠΣ τους βάσει του Ν. 2508/97 (χωρίς να έχει γίνει πολεοδομική μελέτη αναθεώρησης). Σύμφωνα με την άποψη της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου Μεγαρέων, οι χρήσεις γης και ο ΜΣΔ του αναθεωρημένου ΓΠΣ θα ισχύουν μετά την ολοκλήρωση της αναθεώρησης της Πολεοδομικής Μελέτης.

Η Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών Αστικών και Περιαστικών Περιοχών διατύπωσε προς το Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕΣΥΠΟΘΑ), το οποίο ήταν αρμόδιο για την εξέταση του ερωτήματος, την παρακάτω διαφορετική άποψη, βάσει του άρθρου 4, παρ.8 του Ν.2508/1997, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει: «Απαγορεύεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτιρίων μη συμβιβαζόμενων προς τη χρήση που τυχόν προβλέπει το εγκεκριμένο ΓΠΣ για τη συγκεκριμένη θέση. Μετά την έγκριση του ΓΠΣ και μέχρι την αναθεώρηση του σχεδίου πόλεως της περιοχής και την προσαρμογή του προς το ΓΠΣ δεν επιτρέπεται η έκδοση οικοδομικών αδειών με βάση συντελεστή δόμησης ανώτερο από το μέσο συντελεστή που ορίζεται στο ΓΠΣ. Αν ο συντελεστής δόμησης που προβλέπεται από το σχέδιο πόλεως της περιοχής είναι κατώτερος από τον οριζόμενο στο ΓΠΣ μέσο συντελεστή, οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται με βάση τον κατώτερο αυτό συντελεστή. Η προβλεπόμενη στο δεύτερο εδάφιο απαγόρευση δεν ισχύει, αν κατά τη δημοσίευση της πράξης έγκρισης του ΓΠΣ έχει υποβληθεί στην αρμόδια υπηρεσία αίτηση για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας, συνοδευόμενη από όλα τα απαιτούμενα κατά νόμο δικαιολογητικά ή έχουν θεωρηθεί τα στοιχεία που υποβλήθηκαν για προέλεγχο, σύμφωνα με το άρθρο 4 του από 8/13.7.1993 ΠΔ (Α' 795), εφόσον στην τελευταία αυτή περίπτωση υποβληθεί πλήρης φάκελος για την έκδοση της οικοδομικής άδειας μέσα σε έξι (6) μήνες από τη δημοσίευση της πράξης έγκρισης του ΓΠΣ. Η παρούσα παράγραφος έχει εφαρμογή και στις περιπτώσεις αναθεώρησης ή τροποποίησης του ΓΠΣ.»

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 51, παρ.15 του Ν.4178/2013 (Α' 174), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 131 του Ν. 4759/2020 και το άρθρο 18 του Ν. 4787/2021, ισχύει: «15. Από τη δημοσίευση του παρόντος οι χρήσεις γης που ορίζονται κατά τις ειδικές διατάξεις των ΓΠΣ, που εγκρίθηκαν πριν τη δημοσίευση του Ν. 2508/1997 (Α' 124), είναι δεσμευτικές για τη διοίκηση μόνο στην περίπτωση που κατόπιν αυτών εγκρίθηκαν πολεοδομικές μελέτες αναθεώρησης ή ένταξης, σύμφωνα με το ΓΠΣ. Σε κάθε περίπτωση, εντός προθεσμίας ενός (1) έτους από την έναρξη ισχύος του παρόντος κινείται η διαδικασία αναθεώρησης των συγκεκριμένων ΓΠΣ, κατόπιν απόφασης του αρμόδιου Δημοτικού Συμβουλίου ή άλλου αρμόδιου οργάνου κατά τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις. Η ως άνω αναθεώρηση του ΓΠΣ θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως τις 31.12.2022, διαφορετικά από 1η.1.2023 εφαρμόζονται αυτοδικαίως δεσμευτικά οι διατάξεις των ως άνω ΓΠΣ. Οι προϋποθέσεις του προηγούμενου εδαφίου ισχύουν και για τις περιπτώσεις όπου έχει κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης κατά τα ανωτέρω.»

Συνοπτικά, υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις από τις υπηρεσίες για τη δεσμευτικότητα των χρήσεων γης στις περιοχές που έχουν καθοριστεί ΓΠΣ του Ν.2508/97 με αποτέλεσμα να χρειάζεται αποσαφήνιση από αρμόδιο όργανο αποφάσεων, όπως το ερμηνευτικό ΚΕΣΥΠΟΘΑ.

3. Μελέτη μεμονωμένων περιπτώσεων θεμάτων χρήσεων γης από τη Διοίκηση

Στις σκέψεις που ακολουθούν αποτυπώνονται τα πραγματικά περιστατικά που έλαβε υπόψη η διοίκηση κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της για τις χρήσεις γης με επίκεντρο:

- τη βραχυχρόνια μίσθωση στην αμιγή και γενική κατοικία,
- τις μεταποιητικές δραστηριότητες, όσον αφορά ειδικά τη συμβατότητα της χρήσης των εγκαταστάσεων μεταφορών με τις εγκαταστάσεις εφοδιαστικής αλυσίδας και τα ζητήματα που εγείρονται από την αντικατάσταση του βαθμού όχλησης με την κατηγοριοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης,
- τη διαμόρφωση ελεύθερων χώρων αστικού πρασίνου.

3.1 Η βραχυχρόνια μίσθωση στην αμιγή και γενική κατοικία

Το νομοθετικό πλαίσιο και η ερμηνεία του από τη θεωρία για τη βραχυχρόνια μίσθωση (Ioannides et al., 2019· Balabanidis, et al., 2021· Μπαλαμπανίδης, Παπατζανή & Πέττας, 2022) εκφράζονται μέσω του όρου «τουριστικός εξευγενισμός» (Yrigoy, 2016· González-Pérez, 2019· Amore, de Bernardi & Arvanitis, 2020· Caldicott et al., 2020· Μπαλαμπανίδης, Παπατζανή & Πέττας, 2022). Πράγματι, σε μια κρίσιμη καμπή της αστικής ανάπτυξης, με κύριο χαρακτηριστικό την περιορισμένη στεγαστική πολιτική, την ιδιοκατοίκηση και τα αποτελέσματα της αυτοστεγάσης και αντιπαροχής (Γοσποδίνη, 2007· Πατατούκα & Πατατούκας, 2010· Avdelidi et al., 2017), η ραγδαία εξάπλωση της βραχυχρόνιας μίσθωσης ακινήτων έχει οδηγήσει στη σύγκρουση της οικιστικής ανάπτυξης με την τουριστική αγορά (Gurran, 2018) και στον τουριστικό μετασχηματισμό ολόκληρων αστικών κέντρων.

Η βραχυχρόνια μίσθωση –κυρίως Airbnb– επεκτάθηκε πολύ σύντομα σε πολλές ελληνικές πόλεις την τελευταία δεκαετία εξαιτίας της οικονομικής κρίσης (Amore κ.ά., 2020). Η γιγάντωση της βραχυχρόνιας μίσθωσης είχε σημαντικές επιπτώσεις στη δομή των ελληνικών πόλεων, όπως στην Αθήνα.

Αναλυτικά, η χρήση των ακινήτων με τη βραχυχρόνια μίσθωση όχι μόνο δεν προσιδιάζει στη συνήθη μορφή χρήσης ακινήτων, που επιφυλάσσεται ως χρήση κατοικίας, αλλά πολύ περισσότερο συνεπάγεται δραστηριότητες και συμπεριφορές που δεν συνάδουν με τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κατοικίας. Ο τουρίστας, ο οποίος επιδιώκει την αναψυχή και την ξεκούραση αναμένεται να προκαλέσει οχλήσεις, π.χ. θόρυβο από δυνατή μουσική, και, με λίγα λόγια, θα προβεί σε δραστηριότητες, που εκφεύγουν της καθημερινότητας. Θα πρέπει σε αυτό το σημείο να επισημανθεί ότι στην ειδική πολεοδομική λειτουργία της αμιγούς κατοικίας, το ΠΔ

59/2018 στοχεύει: α) στη διασφάλιση του εξαιρετικά ήπιου χαρακτήρα για την προστασία της ίδιας της φύσης της κατοικίας, β) στην επιταγή ότι οι υπόλοιπες συνοδευτικές της κατοικίας δραστηριότητες που θα αναπτυχθούν θα έχουν ακτίνα εξυπηρέτησης αποκλειστικά και μόνο την τοπική κλίμακα (πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, θρησκευτικοί χώροι) και με μικρά κτήρια (πολιτιστικές εγκαταστάσεις τοπικής σημασίας μέχρι 200 τ.μ.). Ως εκ τούτου, επιδιώκεται η αποφυγή ανάπτυξης οποιασδήποτε δραστηριότητας η οποία θα διασάλευε την ηρεμία και τη θαλπωρή της κατοικίας και με αυτόν τον τρόπο κυρίως θα εμβόλιζε μία από τις βασικές παραμέτρους που συνθέτουν την έννοια της κατοικίας, τη διατήρηση του οικιακού κοινωνικού περιβάλλοντος που διαμορφώνεται σε επίπεδο ενός κτιρίου και σε επίπεδο γειτονιάς (Μέλισσας, 2022: 40).

Στόχος της γενικής κατοικίας, από την άλλη, είναι να κατοχυρωθεί η κατοικία ως βασικός κατά χρήση προορισμός των αστικών ακινήτων, και οι υπόλοιπες ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες που αναφέρονται σε αυτήν να τελούν σε αρμονική συνύπαρξη με αυτήν, όπως τα τουριστικά καταλύματα. Ωστόσο, ο πυρήνας της γενικής πολεοδομικής λειτουργίας ανατρέπεται όταν οι συνοδευτικές ειδικές χρήσεις (όπως είναι τα τουριστικά καταλύματα) και η βραχυχρόνια μίσθωση μιας κατηγορίας δημιουργούνται σε έναν κυρίαρχο βαθμό, όπως στο ιστορικό κέντρο της Αθήνας, στο Κουκάκι, στο Παγκράτι, στην Κυψέλη ή προκρίνονται από τον σχεδιασμό σε τέτοια αναλογία, που να υπερκαλύπτουν και, τελικά, να ανατρέπουν την κύρια χρήση. Επομένως, γίνεται εμφανές πως η έντονη βραχυχρόνια μίσθωση κατοικιών με τις οχλήσεις, που προκαλεί, ταιριάζει σε περιοχές με τη γενική κατηγορία χρήσης «τουρισμός-αναψυχή».

Περαιτέρω, η περίπτωση της βραχυχρόνιας μίσθωσης έφερε στο προσκήνιο τέτοια διλήμματα που είναι ακόμη πιο έντονα σε κεντρικές και παράκτιες περιοχές για τις οποίες πραγματοποιείται διαδικασία αναθεώρησης του πολεοδομικού σχεδιασμού (π.χ. εν εξελίξει αναθεωρήσεις ΓΠΣ Δ. Αλίμου και Θεσ/νίκης και εγκεκριμένες αναθεωρήσεις ΓΠΣ Δ. Μαρκόπουλου και Μεγάρων). Έτσι, εντοπίζονται, για παράδειγμα, περιοχές με χαρακτηρισμό χρήσης «γενική κατοικία» χωρίς εξαιρέσεις στη θέση τμημάτων αμιγούς κατοικίας. Με τον τρόπο αυτό, στην πραγματικότητα, προκρίνεται η βραχυχρόνια μίσθωση, που ανθεί σε τέτοια αναλογία ώστε να υπερκαλύπτει τον κύριο λειτουργικό ρόλο των ζωνών κατοικίας, (Στασινός, 2017).

Βασικό ερώτημα που απασχόλησε τη διοίκηση στο πλαίσιο αδειοδότησης κτιρίου με χρήση Ενοικιαζόμενων Επιπλωμένων Δωματίων-Διαμερισμάτων (ΕΕΔΔ) είναι αν και υπό ποιες προϋποθέσεις επιτρέπεται από τις χρήσεις γης η εγκατάσταση και λειτουργία καταλυμάτων βραχυχρόνιας μίσθωσης σε περιοχές που υπάρχει χρήση «γενικής κατοικίας» σύμφωνα με το σχετικό ΓΠΣ που όριζε χρήσεις βάσει του ΠΔ της 23.02.87.

Η περιοχή Γκάζι στον Δήμο Αθηναίων αποτέλεσε τη μελέτη περίπτωσης. Η ευρύτερη περιοχή του Κεραμεικού στην Αθήνα, όπου βρίσκεται το Γκαζοχώρι –ή Γκάζι, στην πιο διαδεδομένη εκδοχή– έχει σχετιστεί με τη διαδικασία του «εξευγενισμού» (Goudouna, 2014· Stergiou & Sidiroopoulos, 2014· Avdikos, 2015· Vavva, 2020· Gourzis et al., 2022). Οι κυριότεροι λόγοι που τεκμηριώνουν την άποψη αυτή σχετίζονται αφενός με την ανάδυση πολιτιστικών βιομηχανιών (Κυριακίδης & Σιόλας, 2013· Souliotis, 2013), αφετέρου με την μετατόπιση εύαλτων ομάδων του

πληθυσμού, όπως Ρομά και μετανάστες, λόγω της αύξησης των αξιών γης, δεδομένης της εγκατάστασης νοικοκυριών της μεσαίας τάξης (Alexandri, 2015). Αν και οι παραπάνω διαδικασίες άρχισαν να εντοπίζονται πριν την οικονομική κρίση, εντούτοις, σημαντικός καταλύτης του εξευγενισμού κατέστη η οικονομική δυσπραγία στις αρχές της δεκαετίας 2010 (Aalbers, 2019).

Σήμερα το Γκάζι αποτελεί μια περιοχή με σημαντική πυκνότητα πολιτιστικών βιομηχανιών (Καραχάλης, 2010). Η πολυπληθέστερη δραστηριότητα είναι η αναψυχή που εκδηλώνεται μέσω των χώρων νυχτερινής διασκέδασης (bars και clubs) αλλά και μέσω των εστιατορίων που, στην πλειονότητά τους, φάνηκε να ακολουθούν τον τύπο της «νεο-ταβέρνας» (Σουλιώτης, 2009). Στις παραπάνω δραστηριότητες αρχίζει τα τελευταία χρόνια να προστίθεται και η βραχυχρόνια μίσθωση (Gourzis et al., 2022), δεδομένου του γεγονότος πως πολλά κενά κελύφη που προέκυψαν από «λουκέτα» επιχειρήσεων στην ευρύτερη περιοχή παρείχαν χώρο για ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων (Lavanga et al., 2020), «αντίδραση» που καταγράφηκε και σε άλλες περιοχές της Αθήνας (Delitheou et al., 2021). Κατοικίες με σύγχρονη αισθητική επιλέγονται να μισθώνονται για μικρό διάστημα εξυπηρετώντας τους επισκέπτες της Αθήνας, δεδομένης της γρήγορης και εύκολης πρόσβασης προς το κέντρο της πόλης και τα κύρια σημεία ενδιαφέροντος (Vogiatzis, 2012). Η κατακόρυφη αύξηση των τιμών μετά το 2020 έδωσε ώθηση στην περαιτέρω ενίσχυση της βραχυχρόνιας μίσθωσης με νέα αιτήματα να απευθύνονται προς τη Διοίκηση για την ανάπτυξη βραχυχρόνιας μίσθωσης.

Το αίτημα που εξετάζεται αναφερόταν στην ανέγερση κτηρίου με χρήση ΕΕΔΔ στο Γκάζι και σε ζώνη που είναι χαρακτηρισμένη ως «γενική κατοικία» βάσει του ΠΔ της 23.02.87 (ΦΕΚ 166/Δ/1987), με εξαίρεση τα ξενοδοχεία, τις αποθήκες και τα συνεργεία αυτοκινήτων. Η Υπηρεσία Δόμησης (ΥΔΟΜ) του Δήμου Αθηναίων κλήθηκε να εξετάσει το αίτημα αυτό, λαμβάνοντας υπόψη μια σειρά θεσμικών διατάξεων που αναφέρονται στην οργάνωση των χρήσεων γης (ΠΔ της 23.02.87 και ΠΔ 59/2018) και τον πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής, όπως εκφράζεται με το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) (ΦΕΚ 1063/Δ/2004). Με μια πρώτη ματιά στον σχεδιασμό των χρήσεων γης, η απάντηση για την ανάπτυξη ΕΕΔΔ φαίνεται αρνητική, δεδομένου ότι βάσει του ΓΠΣ απαγορεύεται ανάπτυξη ξενοδοχειακών μονάδων. Όμως, το ερώτημα που προκύπτει στη συνέχεια αναφέρεται στην ερμηνεία του νόμου αναφορικά με το αν ένα ΕΕΔΔ θεωρείται τουριστικό κατάλυμα ή όχι.

Ανατρέχοντας σε επιπλέον θεσμικά κείμενα προκύπτουν οι εξής αντικρουόμενες απόψεις:

- Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) 304/2015, τα ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια – διαμερίσματα αποτελούν ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, διαφοροποιούνται ως προς τον χαρακτήρα από τις κατοικίες, και δεν επιτρέπεται η εγκατάστασή τους όπου επιτρέπεται η χρήση «κατοικία».
- Πάντως, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι με το ΠΔ της 23.02.1987, όπου υπάρχει η διάκριση μεταξύ ξενοδοχείων έως 100 κλινών και ξενώνων, μια δραστηριότητα βραχυχρόνιας μίσθωσης φαίνεται πως προσομοιάζει περισσότερο στην κατηγορία ξενώνων ή και

επιπλωμένων νοικοκυριών διαμερισμάτων, οπότε και μπορεί να επιτραπεί σε περιοχή «κατοικίας». Αντίστοιχη διάκριση εντοπίζεται στο ΠΔ 59/2018 καθώς και στο Ν.4276/2014. Στο τελευταίο, μάλιστα, υπάρχει η πρόβλεψη για «Μικτά τουριστικά καταλύματα μικρής κλίμακας», μια νέα κατηγορία μικρών καταλυμάτων στα οποία εντάσσονται και τα ΕΕΔΔ.

- Οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΕΝ έλαβαν υπόψη τους για την ερμηνευτική προσέγγιση του φαινομένου της βραχυχρόνιας μίσθωσης ότι το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής (Ν. 4277/2014, ΦΕΚ 156/Α/2014) προβλέπει τόσο την ενίσχυση της κατοικίας όσο και της τουριστικής υποδομής, ειδικά στο κέντρο της Αθήνας που επιδιώκεται να λειτουργήσει ως τουριστικός προορισμός. Ο στόχος αυτός φαίνεται πως διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της κατανόησης της υφιστάμενης κατάστασης, όπου τα ΕΕΔΔ έχουν κατακλύσει μεγάλο μέρος του κέντρου της πόλης και σε περιοχές γενικής κατοικίας [ΥΑ. 45835/04.11.2004 (Δ' 1063)]. Προς υπέρσπιση της αδειοδότησης ΕΕΔΔ σε περιοχές κατοικίας κινείται η άποψη για αντικατάσταση του απαρχαιωμένου κτηριακού δυναμικού, με αποτέλεσμα να παροτρύνει την ανέγερση νέων κτηρίων. Ωστόσο, ένα ζήτημα που μπορεί να προκύψει σε περιπτώσεις ανέγερσης νέων κτηρίων με αποκλειστική χρήση τα ΕΕΔΔ, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση, έχει να κάνει με τον χαρακτήρα της δραστηριότητας, δηλαδή αυτόν της οργανωμένης τουριστικής επιχείρησης που έρχεται σε αντίθεση με το κυρίαρχο μοντέλο της «προσωρινής διαμονής» το οποίο εγκαθιδρύθηκε μέσω των βραχυχρόνιων μισθώσεων των ιδιοκατοικιών.

Το ΚΕΣΥΠΟΘΑ σταθμίζοντας τις παραπάνω αντίθετες ερμηνευτικές προσεγγίσεις του ΝΣΚ, της θεωρίας και των προβλέψεων του ΡΣΑ και ιδιαίτερα τη διαμορφωμένη τάση ανάπτυξης της τουριστικής δραστηριότητας στη συγκεκριμένη περιοχή, διατύπωσε την άποψη ότι η απάλειψη της ειδικής χρήσης «ξενοδοχεία» από τις περιοχές γενικής κατοικίας δεν αναφέρεται σε καταλύματα προσωρινής διαμονής (ξενώνες), τα οποία λειτουργικά προσομοιάζουν με τα επιπλωμένα δωμάτια – κατοικίες και δεν αποτελούν κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα. Επομένως, η χρήση των ΕΕΔΔ γίνεται αποδεκτή στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Μέσα από τη μελέτη του παραπάνω παραδείγματος διαπιστώνεται πως η υφιστάμενη ανάπτυξη των ΕΕΔΔ στο Γκάζι ακολουθεί την κατεύθυνση του ΡΣΑ, συμβάλλοντας στην ανάδειξη των θετικών επιδράσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα, αντίστοιχα με την περίπτωση των πολιτιστικών βιομηχανιών σε όμορες περιοχές του κέντρου (Κυριακίδης & Σιόλας, 2013). Το ζήτημα που προβάλλεται έχει να κάνει με τον περιορισμό των εξευγενιστικών τάσεων, που ενδέχεται να ακολουθήσουν ένα αντίστροφο spillover effect (Σταμπουλής κ.ά., 2013), μεταφέροντας τις επιπτώσεις από την αύξηση των αξιών γης σε όμορες περιοχές.

3.2 Παραγωγικές δραστηριότητες: εφοδιαστική και περιβαλλοντική κατάσταση των μεταποιητικών δραστηριοτήτων

Στη συνέχεια σχολιάζονται θέματα και περιπτώσεις μελέτης που αφορούν:

- στη συμβατότητα των χρήσεων «Εγκαταστάσεις εφοδιαστικής και εγκαταστάσεις μεταφορών»,
- στην αντικατάσταση του βαθμού όχλησης από την περιβαλλοντική κατάσταση δραστηριοτήτων.

3.2.1 Εγκαταστάσεις εφοδιαστικής

Ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον ζήτημα είναι οι περιπτώσεις μη υλοποίησης θεσμοθετημένων χρήσεων που αφορούσαν σε εξυπηρέτηση κοινωνικών αναγκών και δεν υλοποιήθηκαν σε εκτός σχεδίου περιοχές. Ειδικότερα, αναλύεται μια περίπτωση μελέτης που αφορούσε σε ιδιωτική έκταση της εκτός σχεδίου περιοχής, χαρακτηρισμένη με χρήση γης «Εγκαταστάσεις μεταφορών». Στην περιοχή ίσχυαν οι ρυθμίσεις του θεσμοθετημένου ΓΠΣ Ν. Φιλαδέλφειας, το οποίο εγκρίθηκε βάσει του Ν. 1337/1983. Η περιοχή της μελέτης ήταν όμορη του αμαξοστασίου των ΗΛΠΑΠ, και η πρόβλεψη της χρήσης «Εγκαταστάσεις μεταφορών» αφορούσε την πιθανή επέκταση των εγκαταστάσεων των ΗΛΠΑΠ.

Από τον ιδιοκτήτη της μελετώμενης έκτασης τέθηκε ερώτημα περί συμβατότητας της χρήσης του ΓΠΣ «Εγκαταστάσεις μεταφορών» με την ειδική κατηγορία χρήσης «Εγκαταστάσεις εφοδιαστικής (Ν. 4302/2014)» (περ.21, άρ. 1 ΠΔ 59/2018), γιατί η εν λόγω ιδιοκτησία είχε δεσμευτεί με τη χρήση του ΓΠΣ, και δεν υπήρχε δυνατότητα αξιοποίησής της. Το ερώτημα αφορούσε κατά πόσο πρέπει να υπάρξει στενή ερμηνεία του ΠΔ της 23.2.1987 και του ΠΔ 59/2018 ως προς την ειδική χρήση 26 «Εγκαταστάσεις μέσων μαζικής μεταφοράς» που αφορά χρήσεις εξυπηρέτησης του κοινωνικού συνόλου, σε σχέση με τη χρήση «Εγκαταστάσεις μεταφορών», και αν δύναται η εν λόγω χρήση του ΓΠΣ να είναι συμβατή με την ειδική χρήση 21 «Εγκαταστάσεις εφοδιαστικής (Ν. 4302/2014)» του ΠΔ 59/2018.

Η ειδική κατηγορία χρήσης «Εγκαταστάσεις μέσων μαζικής μεταφοράς», η οποία απαντάται τόσο στο από 23.02.1987 ΠΔ (περ. 26, άρ. 1) όσο και στο ΠΔ 59/2018 (περ. 26, άρ. 1) αφορά αποκλειστικά χρήσεις που εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο, γεγονός που καταδεικνύεται και από τις υποκατηγορίες που περιλαμβάνονται στην εν λόγω ειδική κατηγορία και αναφέρονται ρητά στο ΠΔ 59/2018. Μετά από ανάλυση των ορισμών των logistics (δηλαδή της διακίνησης και διαχείρισης εμπορευμάτων, των προϋποθέσεων εγκατάστασης των logistics) που δίνονται στη σχετική νομοθεσία (Ν. 4302/2014 και ΠΔ 74/2004) και των σταθμών φορτηγών αυτοκινήτων ή εμπορευματικών σταθμών αυτοκινήτων, εκδόθηκε σχετική απόφαση του ερμηνευτικού ΚΕΣΥΠΟΘΑ, σύμφωνα με την οποία οι δύο ανωτέρω χρήσεις είναι δυνατόν να είναι συμβατές. Αναλυτικότερα, παρατίθεται η απόφαση:

«Οι χρήσεις «Εγκαταστάσεις μεταφορών» ή «Εγκαταστάσεις μέσων μαζικής μεταφοράς» του από 23.02.1987 ΠΔ και του ΠΔ 59/2018, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 44 του Ν. 4685/2020 και ισχύει, που έχουν προβλεφθεί από προηγούμενο σχεδιασμό, μπορούν να είναι συμβατές με τη χρήση «Εγκαταστάσεις εφοδιαστικής» του Ν. 4302/2014 (logistics – ειδική κατηγορία χρήσης (21) του άρθρου 1 ΠΔ 59/2018, με την παράλληλη χρήση του άρθρου 3 (δηλαδή γενικής κατοικίας) του ΠΔ 59/2018, αλλά και την προϋπόθεση μη ύπαρξης ειδικών διατάξεων στην περιοχή.»

3.2.2 Χαρακτηρισμός των μεταποιητικών δραστηριοτήτων βάσει της περιβαλλοντικής όχλησης

Στις 09/09/2020 δημοσιεύτηκε η οικ. 92108/1045/Φ.15/2020 (Β' 3833) ΚΥΑ Υπουργών Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία οι μεταποιητικές παραγωγικές δραστηριότητες κατατάσσονται εκ νέου, με νέα κριτήρια και όρια, σε κατηγορίες περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Παράλληλα, καταργείται η ΚΥΑ 3137/191/Φ.15/2012 (Β' 1048) με την οποία γινόταν η αντιστοίχιση των δραστηριοτήτων αυτών σε βαθμούς όχλησης. Έτσι πλέον, οι περιορισμοί χωροθέτησης που η έννοια της όχλησης δημιουργεί στην εγκατάσταση των μεταποιητικών δραστηριοτήτων μέσω της πολεοδομικής νομοθεσίας, μεταφέρονται στις κατηγορίες περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Βάσει της αντικατάστασης του άρθρου 20 του Ν. 3982/2011 με το άρθρο 13 του Ν. 4635/2019, όπου στην κείμενη νομοθεσία γίνεται αναφορά σε χαμηλή, μέση και υψηλή όχληση νοείται ως αναφορά στις περιβαλλοντικές κατηγορίες:

- Β: δραστηριότητες με τοπικές και μη σημαντικές μόνο επιπτώσεις στο περιβάλλον, που υπόκεινται σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ),
- Α2: δραστηριότητες με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον που υπόκεινται σε Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ),
- Α1: δραστηριότητες με πολύ σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον που υπόκεινται σε ΜΠΕ.

Η αντικατάσταση της όχλησης με την προαναφερόμενη περιβαλλοντική κατάταξη δημιουργεί προβληματισμούς τόσο στην εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας όσο και στη χωροθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων. Διαπιστώνεται ότι:

- Τα όρια των περιβαλλοντικών κατηγοριών φαίνονται ευνοϊκότερα για τις μεταποιητικές δραστηριότητες, συρρικνώνοντας τον αριθμό των δραστηριοτήτων που υπάγονται στην κατηγορία Α1 (πρώην υψηλή όχληση), και αυξάνοντας τις δραστηριότητες στην κατηγορία Α2 (πρώην μέση όχληση), ενώ ο κύριος όγκος των δραστηριοτήτων βρίσκεται στην κατηγορία Β (πρώην χαμηλή όχληση).
- Δραστηριότητες υψηλής όχλησης, που δεν επιτρεπόταν ως χρήση γης σε διάφορες περιοχές, μετατρέπονται σε μέσης όχλησης, μέσω ένταξης στην Α2 κατηγορία και δραστηριότητες μέσης όχλησης μετατρέπονται αντίστοιχα σε χαμηλής όχλησης (ένταξη στη Β κατηγορία). Αυτό έχει αποτέλεσμα οι δραστηριότητες αυτές να δύναται να χωροθετούνται σε περιοχές στις οποίες δεν ήταν εφικτό με βάση την προηγούμενη κατηγοριοποίησή τους, κάτι που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης. Έτσι, δεν αποτυπώνονται επακριβώς συγκρούσεις χρήσεων γης που δημιουργούνται με την εγκατάσταση νέων μεταποιητικών δραστηριοτήτων σε γειτνίαση με οικιστικές περιοχές.
- Δεν υφίστανται μεταβατικές διατάξεις μετά την κατάργηση των οχλήσεων για τις ήδη θεσμοθετημένες χρήσεις γης (σχέδια πόλεων, ΖΟΕ, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ κ.ά.) βάσει των ΠΔ 81/1980, ΠΔ 23.2/6.3.1987 και ΠΔ 59/2018.

3.3 Ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο

Η θεσμοθέτηση των ελεύθερων χώρων και του αστικού πρασίνου και η ερμηνεία του άρθρου 7 του ΠΔ 59/2018, αποτελεί ιδιαίτερα κρίσιμο κριτήριο για τον βιώσιμο σχεδιασμό των σύγχρονων ελληνικών πόλεων και την προώθηση νέων πολεοδομικών στρατηγικών (πράσινες υποδομές, δίκτυα πρασίνου), που έγινε πιο επιτακτική μετά την πανδημία και λόγω της κλιματικής κρίσης.

Οι ανοικτοί-ελεύθεροι χώροι των πόλεων, ως βασικά τμήματα του πολεοδομικού ιστού με πολύ-λειτουργικό ρόλο, υιοθέτησαν ποικίλους χαρακτηρισμούς και ιδιότητες στην εξελικτική τους πορεία. Πάντοτε αποτελούσαν σημαντικά κέντρα κοινωνικής συνένυσης των πολιτών αλλά και χώρους οικονομικών συναλλαγών και πόλους δραστηριοτήτων, άρρηκτα συνδεδεμένους με το δομημένο περιβάλλον. Παράλληλα, έπαιζαν τον ρόλο βασικού συνδετικού στοιχείου των τμημάτων της πόλης και δίδων μετακίνησης βιοτικών και αβιοτικών οργανισμών, ενώ η ορθή χωροθέτησή τους επηρέαζε τη διαμόρφωση της ταυτότητας του αστικού τοπίου (Λιονάτου, 2017).

Η διάκριση και κατανομή των ελεύθερων χώρων και χώρων αστικού πρασίνου επιχειρήθηκε αρχικά το 1983 από το ΥΠΕΧΩΔΕ, στα πλαίσια της επιχείρησης πολεοδομικής ανασυγκρότησης. Ως βασικά κριτήρια κατανομής και χωροθέτησης τέθηκαν η πολεοδομική λειτουργία, η ακτίνα εξυπηρέτησής τους και το μέγεθος πληθυσμού. Για τον υπολογισμό της έκτασης των πράσινων επιφανειών στην πόλη το 2004 εγκρίθηκε η Υπουργική Απόφαση (Υ.Α.) 10788/5.3.2004 «Έγκριση πολεοδομικών σταθερότυπων (standards) και ανώτατα όρια πυκνοτήτων που εφαρμόζονται κατά την εκπόνηση των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, των σχεδίων χωρικής και οικιστικής οργάνωσης και των πολεοδομικών μελετών». Στην συγκεκριμένη ΥΑ τονίζεται πως κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό οι χώροι πρασίνου οφείλουν να χωροθετηθούν με τρόπο ώστε να συνδέεται το πλέγμα πρασίνου με την κίνηση των πεζών με σημαντικά στοιχεία ιστορικής μνήμης και κοινωνικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, δίνοντας επίσης αριθμητικές τιμές (σταθερότυπα) για τις ανάγκες της κάθε Πολεοδομικής Ενότητας (ΠΕ) – Γειτονιάς. Η αυστηρή τήρηση των σταθερότυπων μπορεί να ικανοποιεί τη συνθήκη της ποιότητας, αλλά δεν είναι ικανή για τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος, διότι οφείλει να συνδυάζεται με την ποιοτική παράμετρο, δηλαδή την καλύτερη χωρική οργάνωση και την ορθολογική διαχείριση των ελεύθερων χώρων (Γκόλια, 2023).

Βέβαια, μελετώντας τα ΠΔ των χρήσεων γης και τις αλλαγές που αυτά έχουν επιφέρει ως προς το περιεχόμενο, τις εγκαταστάσεις και τις ειδικές χρήσεις που δύναται να εγκατασταθούν στους ελεύθερους χώρους – αστικό πράσινο, διαπιστώνονται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τον χαρακτήρα τους και την τελική θεσμοθέτηση της χρήσης «ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο» στα ΓΠΣ και ρυμοτομικά σχέδια.

Κατά την εφαρμογή του ΠΔ 59/2018 και τη θεσμοθέτηση χρήσεων γης σύμφωνα με αυτό, η χρήση του άρθρου 7 αφορά κοινόχρηστους χώρους που καθορίζονται από το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο και περιλαμβάνουν χώρους όπως «οδοί, οδοί ήπιας κυκλοφορίας, πεζόδρομοι, αμιγείς πεζόδρομοι, ποδηλατόδρομοι, πλατείες, άλση, πράσινο, παιδικές χαρές» αλλά και

ελεύθερους χώρους αστικού και περιαστικού πρασίνου σε περιοχές εκτός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων, οι οποίοι νοούνται ως «περιοχές δημιουργίας πνευμόνων πρασίνου και αναψυχής, με στόχο τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος».

Από τη μελέτη των νομοθετημάτων διαπιστώνεται ότι τα όρια και οι ορισμοί μεταξύ κοινόχρηστων χώρων, χώρων πρασίνου και ελεύθερων χώρων είναι ασαφή και όχι απόλυτα καθορισμένα κατά τον σχεδιασμό σε επίπεδο ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, ΤΠΣ ή ΕΠΣ. Εξετάζοντας την παρ. 7 του άρθρου 17 «Γενικές μεταβατικές διατάξεις» διαπιστώνεται ότι οι ελεύθεροι κοινόχρηστοι χώροι και χώροι αστικού πρασίνου προβλέπονται σε όλες τις γενικές ή ειδικές κατηγορίες χρήσεων, αν και ήδη έχει περιγραφεί ο σχεδιασμός των χώρων αυτών στο άρθρο 7 του ΠΔ 59/2018 ως «Ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο».

Μέσα από τρεις διαφορετικές μελέτες στην μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης, οι οποίες προωθήθηκαν χρησιμοποιώντας ως εργαλείο το Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΕΠΣ), καταγράφονται διαφορετικές προσεγγίσεις σχεδιασμού, όσον αφορά τη θεσμοθέτηση των ελεύθερων χώρων και χώρων πρασίνου. Σύμφωνα με τον χωρικό προορισμό των τριών μελετών, ένας από τους κύριους στόχους ήταν η διατήρηση και αύξηση των ελεύθερων χώρων – αστικού πρασίνου. Παρακάτω καταγράφονται οι προτάσεις, η θεσμοθέτηση του ελεύθερου χώρου-αστικού πρασίνου και τελικά η διαφοροποίηση ως προς την τελική ερμηνεία του. Οι μελετώμενες περιοχές ήταν:

- η Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης, περιοχή εντός σχεδίου, με ενεργές τις εγκαταστάσεις της ΔΕΘ,
- το γήπεδο του ΠΑΟΚ στην Τούμπα Θεσσαλονίκης, περιοχή εντός σχεδίου με υφιστάμενο γήπεδο,
- το πρώην Στρατόπεδο Παύλου Μελά, περιοχή εκτός σχεδίου με ιδιαίτερη χρήση.

Σχήμα 4. Θεσμοθετημένα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια στην μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης και προτεινόμενες κατηγορίες χρήσεων γης



Με το ΕΠΣ που εφαρμόστηκε στην περιοχή της Διεθνούς Έκθεσης (ΔΕΘ) Θεσσαλονίκης (έκταση 176 στρ.), δημιουργήθηκε ένα ενιαίο οικοδομικό τετράγωνο στο οποίο καθορίστηκαν έξι τομείς όρων δόμησης. Σε αυτούς χωροθετήθηκαν συγκεκριμένες χρήσεις γης κεντρικών λειτουργιών για την ανάπτυξη των εκθεσιακών εγκαταστάσεων της ΔΕΘ, υπαίθριοι χώροι πολιτιστικών εκδηλώσεων, εκθέσεων και συνάθροισης κοινού, εμπορικές εγκαταστάσεις, εστιατόρια, αναψυκτήρια, τουρισμός κ.λπ. Επιπλέον, χωροθετήθηκαν υπόγειοι χώροι στάθμευσης και ελεύθερος χώρος προσβάσιμος στους κατοίκους με στόχο την εξυπηρέτηση της κίνησης πεζών και ποδηλάτων. Η διαφορετική διάσταση του ελεύθερου χώρου που προώθησε ο σχεδιασμός ήταν ο όρος «χώρος σε κοινή χρήση» και η συμπερίληψη της χρήσης των κοινόχρηστων χώρων – αστικού πρασίνου στις κεντρικές λειτουργίες (άρ.4, ΠΔ 59/2018).

Κύρια κατεύθυνση του εγκεκριμένου ΕΠΣ αναφορικά με τη χρήση του πρασίνου ήταν η δημιουργία ικανής έκτασης κοινόχρηστων χώρων, χωρίς να αναφέρεται η χρήση του άρθρου 7, ενώ ειδικότερες κατευθύνσεις αποτέλεσαν τα παρακάτω:

- α. επαύξηση των ελεύθερων/κοινόχρηστων χώρων πρασίνου με τον χαρακτηρισμό των διαθέσιμων εκτάσεων ως κοινόχρηστων χώρων πρασίνου και την απόδοση αδόμητων χώρων σε δημόσια χρήση πρασίνου,
- β. λειτουργική διασύνδεση υποδομών, δικτύων, κτισμάτων και ελεύθερων χώρων,
- γ. εξασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης του κοινού.

Στο ΕΠΣ του γηπέδου του ΠΑΟΚ στην Τούμπα Θεσσαλονίκης θεσμοθετήθηκαν η χρήση «Κεντρικές λειτουργίες» σύμφωνα με το άρθρο 4 του ΠΔ 59/2018 (Α' 114) και η χρήση των μεγάλων αθλητικών εγκαταστάσεων σε δύο ενότητες αντίστοιχα, ενώ η χρήση «Ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο» (άρ. 7, ΠΔ 59/2018) προωθείται στο σύνολο της περιοχής του ΕΠΣ, ώστε να δίνεται η δυνατότητα καθορισμού αυτών των και στις δύο ενότητες.

Στην περίπτωση αυτή, οι κοινόχρηστοι χώροι και το αστικό πράσινο χωροθετούνται ως μέρος ενός γενικότερου συνόλου, αντιμετωπίζοντας την ταυτόχρονη ανάγκη για τη διατήρηση των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου καθώς και αυτή των αστικών αναπλάσεων (ΣτΕ 2242/1994), και λαμβάνοντας υπόψη τη διακήρυξη της συνταγματικής προστασίας του αστικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Στην πρόταση έγινε ανακατανομή των ελεύθερων (κοινόχρηστων κατά το οικείο ΓΠΣ) χώρων και χώρων πρασίνου εντός του ΕΠΣ σε συνδυασμό με τη νέα προτεινόμενη αυξημένη δόμηση, ώστε να διατηρηθεί το πολεοδομικό ισοζύγιο της σχετικής ΠΕ σύμφωνα με τις κείμενες αποφάσεις του ΣτΕ (ΣτΕ 2249/1994).

Με το ΕΠΣ του πρώην στρατοπέδου Παύλου Μελά προωθήθηκε η επανάχρηση και τελική αξιοποίηση της έκτασης με στόχο τη δημιουργία του μητροπολιτικού πάρκου και την απόδοση σε κοινή χρήση ενός ελεύθερου χώρου πρασίνου και κοινωφελών χρήσεων. Στο σύνολο της ελεύθερης έκτασης της περιοχής παρέμβασης καθορίστηκε η γενική κατηγορία χρήσεων γης «Ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο», σύμφωνα με το άρθρο 7 του ΠΔ 59/2018. Η χρήση αυτή εξασφάλισε τόσο την προστασία, όσο και την ανάδειξη του στρατοπέδου ως τόπου ιστορικής και

κοινωνικής μνήμης, ενισχύοντας την περιβαλλοντική βιωσιμότητα της ευρύτερης περιοχής του Δήμου. Στα υφιστάμενα κτίρια χωροθετήθηκαν συγκεκριμένες χρήσεις του άρθρου 4 «Κεντρικές λειτουργίες» με στόχο να εγκατασταθούν χρήσεις πολιτισμού, διοίκησης, εμπορικών δραστηριοτήτων, αναψυχής και τουρισμού με δυνατότητα χώρων συνάθροισης, αθλητισμού κ.λπ. για την ανάπτυξη ενός βιώσιμου μητροπολιτικού πάρκου.

Από τις τρεις παραπάνω περιπτώσεις μελέτης είναι εμφανές πως το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα είναι ένα ενιαίο οικιστικό σύνολο που θα λειτουργεί οργανωμένα με κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, κυκλοφοριακό δίκτυο και υποδομές, εξασφαλίζοντας τους απαραίτητους περιβαλλοντικούς όρους και την ποιότητα διαβίωσης των κατοίκων της περιοχής, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στη συνοχή της νέας περιοχής με το όμορο οικιστικό περιβάλλον. Παρ' όλα αυτά, ανάλογα με τις προτεραιότητες του πολεοδομικού σχεδιασμού, τις κατηγορίες χρήσεων γης που προτείνονται και το στρατηγικό σχεδιασμό σε επίπεδο μητροπολιτικής περιοχής, διαπιστώνεται ότι:

- Η δυνατότητα εφαρμογής της χρήσης «Ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο» στο σύνολο των γενικών ή ειδικών κατηγοριών χρήσεων δίνει τη δυνατότητα βελτίωσης του δείκτη πρασίνου σε τμήματα των πόλεων που έχουν έλλειμμα πρασίνου. Όμως στις περιπτώσεις μελετών πρώτου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού που δεν δίνονται συγκεκριμένες κατευθύνσεις για το αστικό ή/και περιαστικό πράσινο, εγκυμονεί ο κίνδυνος θεσμοθέτησης άλλων χρήσεων σε βάρος των χώρων πρασίνου κατά το δεύτερο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, διαφοροποιώντας την ειδική πολεοδομική λειτουργία.
- Δεν υπάρχει διάκριση των χώρων αστικού πρασίνου από τους λοιπούς κοινόχρηστους χώρους (κυρίως δίκτυα υποδομών, πεζόδρομοι κ.λπ.), με αποτέλεσμα συχνά να χωροθετείται η χρήση αστικού πρασίνου, αλλά σε επίπεδο ρυμοτομικού σχεδίου να ορίζονται χώροι που αφορούν άλλες χρήσεις δημοσίου συμφέροντος, όπως μετακινήσεις τροχοφόρων, στάθμευση κ.λπ. Αυτό οδηγεί στη μείωση του τελικού ποσοστού πρασίνου κατά το δεύτερο επίπεδο χωρικού σχεδιασμού.
- Υπάρχει σύγχυση μεταξύ των όρων αστικό πράσινο και περιαστικό πράσινο και των λειτουργιών που μπορούν να υποδεχτούν, όπως και νέων όρων που εμφανίζονται για να αποδώσουν τους ελεύθερους χώρους (π.χ. χώρος σε κοινή χρήση).
- Υπάρχει ασάφεια προσδιορισμού της έννοιας «περιορισμένης έκτασης δραστηριότητας εστίασης και αναψυχής για την εξυπηρέτηση του κοινόχρηστου χώρου» σε περιοχές με χρήση «Ελεύθεροι χώροι – αστικό πράσινο», όπως αναφέρεται στο άρθρο 7 του ΠΔ 59/2018.

4. Συμπεράσματα

Λαμβάνοντας υπόψη το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τις χρήσεις γης, διερευνήθηκε η επίλυση θεμάτων θεσμοθέτησης χρήσεων γης που προκύπτουν από τις εξελισσόμενες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες της σύγχρονης πόλης και των νέων συνθηκών σε τοπικό και παγκόσμιο επίπεδο (κλιματική κρίση, πανδημίες κ.λπ.).

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, κατά τη διαχρονική αντιμετώπιση των χρήσεων γης καταγράφεται έλλειψη σύνδεσης και βελτίωσης της δυναμικής σχέσης μεταξύ οικονομίας, κοινωνίας και περιβάλλοντος. Λόγω της συνεχούς τροποποίησης του θεσμικού πλαισίου, απαιτείται ουσιαστική ερμηνεία και σύνδεση των ποικίλων νομοθετημάτων, ώστε να μην δημιουργούνται ασάφειες σε επίπεδο γνωμοδοτήσεων των επιμέρους υπηρεσιών και τελικής θεσμοθέτησης. Ειδικότερα, όπως έγινε φανερό από την παραπάνω διερεύνηση των θεμάτων που διαχειρίζεται το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας αναφορικά με τις χρήσεις γης, διαπιστώθηκε ότι υπάρχει ανάγκη εισαγωγής πολλών από αυτά για γνωμοδότηση στο ερμηνευτικό ΚΕΣΥΠΟΘΑ. Ειδικότερα διαπιστώνεται ότι:

- Η έλλειψη ολοκληρωμένων μεταβατικών διατάξεων σε πολλά νομοθετήματα δημιουργεί αγκυλώσεις στην εφαρμογή του σχεδιασμού.
- Το λεκτικό και η διατύπωση που υπάρχει στα νομοθετήματα δημιουργεί πολλαπλές ερμηνείες.
- Η απουσία αυστηρού πλαισίου ή ειδικών κατευθύνσεων έχει αποτέλεσμα ορισμένες φορές την προώθηση διαφορετικού σχεδιασμού από τον επιδιωκόμενο.
- Η ρευστότητα της ερμηνείας κρίσιμων θεμάτων απαιτεί συχνά τόσο την τεκμηρίωση απόψεων και γνωμοδοτήσεων διαφορετικών υπηρεσιών, όσο και την περιπτωσιολογική συμπλήρωση της νομοθεσίας για διευκρινιστικούς λόγους, αυξάνοντας την πολυπλοκότητα του σχεδιασμού.
- Οι προτεινόμενες προσθήκες και τροποποιήσεις στην εφαρμογή των χρήσεων γης επιχειρούν, αλλά δεν επιτυγχάνουν άμεσα, την εισαγωγή σύγχρονων στρατηγικών και δράσεων (βιώσιμη κινητικότητα, πράσινες υποδομές, μεταποίηση κ.λπ.).

Η διαδικασία ολοκληρωμένης επικαιροποίησης και σύνδεσης του νομοθετικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού και των χρήσεων γης αυτή είναι εφικτό να έχει θετικό πρόσημο και να εξασφαλίσει την ισορροπία μεταξύ των στόχων και των επιπέδων των προωθούμενων κατευθύνσεων, όταν ακολουθήσει μια πορεία από «πάνω προς τα κάτω» και αμφίδρομα, που θα επιλύει τα προβλήματα και τις αγκυλώσεις μεταξύ των συνδεόμενων θεματικών επιπέδων οικονομίας, κοινωνίας και περιβάλλοντος με στόχο την αστική βιώσιμη ανάπτυξη.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γοσποδίνη, Ά. (2007) «Χωρικές πολιτικές για το σχεδιασμό, την ανταγωνιστικότητα και τη βιώσιμη ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων». *Αειχώρος*, 10, 100-145.
- Καραχάλης, Ν. (2010) «Πολιτισμικές περιοχές, αστική ανάπλαση και εξευγενισμός στην Αθήνα, το Μάντσεστερ και τη Βαρκελώνη= Cultural quarters, urban regeneration and certification in Athens, Manchester and Barcelona». *Πανελλήνια και Διεθνή Γεωγραφικά Συνέδρια, Συλλογή Πρακτικών*, pp. 423-432.
- Κυριακίδης, Χ. & Σιόλας, Α. (2013) «Επίκεντρα αναψυχής στην Ελλάδα της κρίσης: μελετώντας το εμπορικό τρίγωνο της Αθήνας». Αρχιτεκτονικό Συνέδριο: Μεταβολές κι ανασηματοδοτήσεις του χώρου στην Ελλάδα της κρίσης, Βόλος, Νοέμβριος.
- Λιονάτου, Μ. (2017) «Αστικοί και περιαστικοί κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου: νομοθετικές διατάξεις και πολεοδομικές έννοιες». *28ο Συνέδριο ΕΕΕΟ*. Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος, 158-164.
- Λιονάτου, Μ. & Τσαλικίδης, Ι.Α. (2009) «Ο σχεδιασμός των δικτύων πρασίνου στα σύγχρονα αστικά κέντρα: διεθνείς τάσεις και προτεινόμενη μεθοδολογία». Στο Β. Κοτζαμάνης κ.ά. (επιμ.), *Πρακτικά 3^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος, 24-27 Σεπτεμβρίου, Τόμος III, 1225.
- Μπαλαμπανίδης, Δ., Παπατζανή, Ε. & Πέττας, Δ. (2022) «Χωρικές και κοινωνικές επιπτώσεις της Airbnb βραχυχρόνιας μίσθωσης ακινήτων στην πόλη της Αθήνας». *PIXELS@humanities*, 2. <https://doi.org/10.12681/pixelsh.31643> [ανάκτηση 20.09.2022].
- Μέλισσας, Δ. (2002) *Θεμελιώδη ζητήματα του δικαίου της χωροταξίας*. Αθήνα–Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Μέλισσας, Δ. (2022) «AirBnb ως χρήση γης: κατοικία ή τουρισμός» *Νόμος + Φύση*. Διαθέσιμο από <https://nomosphysis.org.gr/21836/airbnb-os-xrisi-gis-katoikia-i-toyrismos/> [ανάκτηση 21.6.2022].
- Πατατούκα, Ε. & Πατατούκας, Κ. (2010) «Μεταλλαγές στο σύστημα παραγωγής κατοικίας στην ελληνική πόλη». *Πανελλήνια και Διεθνή Γεωγραφικά Συνέδρια, Συλλογή Πρακτικών*, 474-483.
- Σουλιώτης, Ν. (2009) «Πολιτιστικές στρατηγικές και αστική αναζωογόνηση στο ιστορικό κέντρο της Αθήνας: τοπικές συνθήκες και παγκόσμιες τάσεις». Στο: Β. Κοτζαμάνης, Α. Κούγκολος, Η. Μπεριάτος, Δ. Οικονόμου & Γ. Πετράκος (επιμ.), *Πρακτικά του 2ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος: Εκδόσεις Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, τ. 2 , 665-674.
- Σταμπουλής, Γ., Κυριακίδης, Χ. & Ηλιάδης, Φ. (2013) «Εκτίμηση κοινωνικο-τεχνικής μετάβασης σε μεταφορικά συστήματα: η περίπτωση του PRT στη Θεσσαλία». *11^ο Επιστημονικό Συνέδριο: «Αγροτική οικονομία, υπαίθρος χώρος, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη»*. Πάτρα: Ιούνιος.
- Στασινός, Ν. (2017) *Διαχρονική εξέλιξη των χρήσεων γης στην ευρύτερη αστική ζώνη της Θεσσαλονίκης*. Πτυχιακή εργασία. Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Διαθέσιμη στο: https://hellenicus.lib.aegean.gr/bitstream/handle/11610/22935/Land_Use_Changes_in_LUZ_Thessaloniki.pdf?sequence=2 (ανάκτηση 19/01/2023).

Ξενόγλωσση

- Aalbers, M. B. (2019) "Introduction to the forum: from third to fifth-wave gentrification". *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 110(1), 1-11.
- Alexandri, G. (2015) "Unravelling the yarn of gentrification trends in the contested inner city of Athens". In: L. Less, B. Shin, Hyun & E. Lopez-Morales (eds.) *Global gentrifications: uneven development and displacement*. Bristol: Polity Press, 19-35.
- Amore, A., de Bernardi, C. & Arvanitis, P. (2020) "The impacts of Airbnb in Athens, Lisbon and Milan: a rent gap theory perspective". *Current Issues in Tourism*, 1-14.
- Avdikos, V. (2015) "Processes of creation and commodification of local collective symbolic capital; a tale of gentrification from Athens". *City, Culture and Society* 6(4), 117-123.
- Avelidi, K., Gemenetzi, G., Vitopoulou, A., Massou, E., Vlastou, F. & Gortsos, K. (2017) "Assessment of social and spatial effects of urban design in Athens: insights for a methodological approach". In *Proceedings of the International Conference on Changing Cities III: Spatial, Design, Landscape & Socio-Economic dimensions*. Syros-Delos-Mykonos Islands, 26-30.
- Caldicott, R. W., von der Heide, T., Scherrer, P., Muschter, S. & Canosa, A. (2020) "Airbnb: exploring triple bottom line impacts on community". *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 14(2), 205-223.
- Delitheou, V., Bakogiannis, E., Kyriakidis, C. & Katarachia, K. M. (2021) "Economic activity and urban design policy as a means for recovery of commercial activity: the case study of Athens' commercial streets". *Contemporary Issues in Social Science*, 106, 149-164.
- Gurran, N. (2018) "Global home-sharing, local communities and the Airbnb debate: a planning research agenda". *Planning Theory & Practice*, 19(2), 298-304.
- González-Pérez, J. M. (2019) "The dispute over tourist cities: tourism gentrification in the historic Centre of Palma (Majorca, Spain)". *Tourism Geographies*, 22(1), 171-191.
- Goudouna, S. (2014) "Contemporary Greek art: impoverishment of means versus abundance of intentions". *Journal of Poverty*, 18(1), 82-102.
- Gourzis, K., Herod, A., Chorianopoulos, I. & Gialis, S. (2022) "On the recursive relationship between gentrification and labour market precarisation: evidence from two neighbourhoods in Athens, Greece". *Urban Studies*, 59(12), 2545-2564.
- Ioannides, D., Rösmaier, M. & Van Der Zee, E. (2019) "Airbnb as an instigator of 'tourism bubble' expansion in Utrecht's Lombok neighbourhood". *Tourism Geographies*, 21(5), 822-840.
- Lavanga, M., Loots, E., Konomi, A., Avdikos, V. & Iliopoulou, E. (2020) "Creative entrepreneurship and urban space: exploring the location preferences of creative professionals in Athens during the economic recession". *Greek Review of Social Research* 2020(153), 5-36.
- Souliotis, N. (2013) "Cultural economy, sovereign debt crisis and the importance of local contexts: the case of Athens". *Cities*, 33, 61-68.
- Stergiou, M., & Sidiropoulos, G. (2014). "Identifying the forms of gentrification in the Athenian

- landscape". In: *Socio-Economic Sustainability, Regional Development and Spatial Planning: European and International Dimensions & Perspectives*, 224-227.
- Vavva, G. (2020) "The emergence of the 'jazz neighbourhood' of Kerameikos in recession Athens". *The Greek Review of Social Research*, 37-59.
- Vogiatzis, K. (2012) Protection of the cultural heritage from underground metro vibration and ground-borne noise in Athens centre: the case of the Kerameikos Archaeological Museum and Gazi Cultural Centre". *International Journal of Acoustics & Vibration*, 17(2).
- Yrigoy, I. (2016) "The impact of Airbnb in the urban arena: towards a tourism-led gentrification? The case-study of Palma old quarter (Mallorca, Spain)". *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo. XV Coloquio de Geografía del Turismo, el Ocio y la Recreación de la AGE*, 281-289.

Διαμαντοπούλου Ελένη

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ
email: elenadamon@yahoo.gr

Γκόλια Χρυσούλα

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ
email: GOXRISA@gmail.com

Λιονάτου Μαρία

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ
email: lionatou@gmail.com

Παρθενοπούλου Νικολέτα

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ
email: nicole.k.parthenopoulos@gmail.com

Πολυράβα Σουλτάνα

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ
email: tpolyrava@yahoo.gr

Φαρδή Ελένη

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών, ΥΠΕΝ
email: hel1fardi@gmail.com

Η ρύθμιση της υπαίθρου στην Ελλάδα: από το ΠΔ της 23.10.28 στον Ν. 2508/97

Βεζυριαννίδου Σουλτάνα

Αρχιτέκτων Μηχανικός ΑΠΘ, Δ/νση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

Περίληψη

Είναι κοινά αποδεκτό πως η ελληνική υπαίθρος εμφανίζει σημαντικά προβλήματα όσον αφορά τον καθορισμό χρήσεων γης με αποτέλεσμα την πρόκληση κοινωνικοοικονομικών και περιβαλλοντικών πιέσεων κυρίως στον περιαστικό και αγροτικό χώρο. Το βασικό ερώτημα της παρούσας εργασίας είναι αν και σε ποιον βαθμό η υπαίθρος στην Ελλάδα αποτέλεσε κεντρικό αντικείμενο του ρυθμιστικού σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, η εργασία εξετάζει τα θεσμικά εργαλεία ρύθμισης της υπαίθρου και την εξέλιξή τους μέχρι την ολοκλήρωση της ισχύος και εφαρμογής του Ν. 2508/97. Αρχικά γίνεται αναφορά στην Εκτός Σχεδίου Δόμηση (ΕΣΔ), που αποτελεί το παλαιότερο, και ταυτόχρονα, διαχρονικό εργαλείο για την ανάπτυξη της υπαίθρου, το οποίο οδήγησε σε αλλοίωση της ποιότητας του χώρου και σε ασύμβατες μεταξύ τους χρήσεις γης. Εν συνεχεία, διερευνά το εργαλείο των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) –περιαστικών και προστασίας– με το οποίο επιχειρήθηκε η θέσπιση περιορισμών στις επιτρεπτές χρήσεις γης και στη δόμηση, με σκοπό την πρόληψη της επιδείνωσης της υπαίθρου από οικιστικές και αναπτυξιακές πιέσεις. Τέλος, η εργασία εστιάζει στα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) του Ν. 2508/97. Αυτά αποτελούν ουσιαστικά τα πρώτα ολοκληρωμένα Σχέδια Χρήσεων Γης (ΣΧΓ) που στοχεύουν στον καθολικό σχεδιασμό αστικών, περιαστικών και αγροτικών περιοχών στο σύνολο του Δήμου και καθορίζουν τις περιβαλλοντικές ζώνες, τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές και τις ζώνες που υποδέχονται ένα συνδυασμό δραστηριοτήτων, πέραν των αγροτικών, καθώς και τις αντίστοιχες χρήσεις γης σε αυτές. Προκειμένου να εξεταστεί αν και σε ποιο βαθμό υπήρξε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σχεδιασμού της υπαίθρου με στόχο την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης, γίνεται εκτεταμένη εμπειρική έρευνα για τον τρόπο ρύθμισής της στις δύο βασικές κατηγορίες της: τις Περιοχές Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ) και τις Περιοχές Ελέγχου και Περιορισμού Δόμησης (ΠΕΠΔ) στα εγκεκριμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 για το σύνολο της επικράτειας –πλην Αττικής– για τη χρονική περίοδο από το 1997 έως το 2018. Τα ευρήματα της έρευνας καταδεικνύουν ότι ο στόχος της βιώσιμης ανάπτυξης δεν επετεύχθη απόλυτα και η ρύθμιση της υπαίθρου παρέμεινε περιορισμένη. Ωστόσο, ο σχεδιασμός της υπαίθρου βάσει των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 αποτέλεσε σημαντική εμπειρία που μπορεί να συμβάλει σε έναν πιο ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σχεδιασμό αξιοποιώντας τα νέα Σχέδια Χρήσεων Γης του Ν. 4759/20.

Λέξεις κλειδιά

Σχεδιασμός χρήσεων γης, Γενικά πολεοδομικά σχέδια, Υπαιθρος, Ν. 2508/97, Ελλάδα.

The regulation of countryside in Greece: from Presidential Decree of 23rd October 1928 to L. 2508/97

Abstract

It is generally accepted that countryside in Greece reveals significant problems concerning land use definition, resulting in socioeconomic and environmental pressure mostly in peri-urban and coastal rural areas. The basic question is whether and up to which degree the countryside in Greece constituted a central object of regulatory planning. In particular, this paper investigates the institutional tools of regulation and their development until the completion of the application of L. 2508/97. At first, it refers to the outside-of-city plan development tool which consists of the oldest and at the same time diachronic tool for the development of the countryside, resulting in incompatible land uses and low quality of countryside. Then, it briefly refers to the tool of the Urban Control Zones –peri-urban and protection– which set limitations to the permissible land uses and building, aiming at the prevention of countryside’s worsening because of residential and other developmental pressure. Finally, the paper focuses on the General Urban Plans of L. 2508/97. These consist of the first integrated land use plans which aim at the comprehensive planning of urban, peri-urban and rural areas of the whole Municipality. These determine the environmental and residential zones as well as the zones which host a combination of activities, beyond the rural, and define the land uses. In order to examine whether and up to what extent there was an integrated planning approach of countryside aiming at sustainable development, empirical research is accomplished for the regulation of countryside, in its two basic categories, the Areas of Specific Protection and the Areas of Control and Restriction of Development in the approved General Urban Plans of L. 2508/97, during the time period 1997-2018. The findings of the research demonstrate that the target of sustainable development was not fully achieved, and the regulation of the countryside was limited. However, the countryside’s planning based on L. 2508/97 was a significant experience that can contribute to a more integrated and effective planning leveraging the new Land Use Plans of L. 4759/20.

Keywords

Land use planning, General urban plans, Countryside, L. 2508/97, Greece.

1. Εισαγωγή: ύπαιθρος και σχεδιασμός

Η ύπαιθρος αποτελεί στη βιβλιογραφία μια πολύπλοκη έννοια, καθώς διαφορετικές εννοιολογικές οριοθετήσεις και ορισμοί χρησιμοποιούνται από φορείς χάραξης πολιτικής, υπεύθυνους σχεδιασμού και ακαδημαϊκούς (Cloke, 1977· Cloke και Edwards, 1986· Davoudi & Stead, 2002· Gallent & Gkartzios, 2019· Scott et al., 2019).

Ο συμβατικός ορισμός της έννοιας «ύπαιθρος» είναι καθαρά χωρικός: «η εξοχή, οι αγροί και τα χωριά, τα μέρη που βρίσκονται έξω από τις πόλεις» (Μπαμπινιώτης, 2002: 1829). Αρχική αναφορά στην έννοια της υπαίθρου γίνεται στην αρχαϊκή εποχή του 8ου π.Χ. αιώνα, όπου η ύπαιθρος περιγράφεται ως ο χώρος έξω από την πόλη ή το άστυ, ο οποίος αποτελείται από καλλιεργήσιμες εκτάσεις και διάσπαρτους οικισμούς, τις κώμες και ονομάζεται ύπαιθρος χώρα (ΙΤΥΕ ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ, 2021: 84). Οι όροι «εξωαστικός» (non-urban, exurbia, rurban), «ύπαιθρος» (rural), «υπαιθρότητα–υπαιθρικότητα» (rurality, ruralité), «εξοχή» (countryside), «περιφέρεια» (periphery), «περιαστικός χώρος» (peri-urban) περιγράφουν τον «εκτός των πόλεων» χώρο, ενώ ανάλογα με τον τρόπο που χρησιμοποιούνται οδηγούν σε διαφορετικές κατανοήσεις. Στον αγγλο-σαξονικό χώρο κυριαρχεί ο όρος “rural”, που προέρχεται από τη λατινική λέξη *rūs* που σημαίνει ύπαιθρος (countryside) (Gallent & Gkartzios, 2019) και χρησιμοποιείται διεθνώς για να περιγράψει τον χώρο που περιλαμβάνει χρήσεις πέραν των γεωργικών και την ανάπτυξη της υπαίθρου (rural development) πέραν της γεωργίας (OECD, 2018). Στην ελληνική γλώσσα η «ύπαιθρος» (Ανθοπούλου, 2001· Κίζος, 2003· Κίζος & Βακουφάρης, 2006· Κίζος, 2014· Γούσιος, 2017) θεωρείται, χωρικά και εννοιολογικά, ευρύτερη του αγροτικού χώρου, καθώς η ύπαιθρος αποτελεί το υπόβαθρο διαφόρων υποδομών όπως είναι το μεταφορικό δίκτυο, τα δίκτυα ηλεκτρισμού υψηλής τάσης, οι κάθε είδους κεραίες, τα απόβλητα, τα λατομεία καθώς και ο χώρος όπου αναπτύσσονται δραστηριότητες οι οποίες δεν σχετίζονται αποκλειστικά με τη γεωργία (Γούσιος, 2017: 3), όπως είναι η εξόρυξη, οι φυσικοί και πολιτισμικοί πόροι, η δασοκομία και ο τουρισμός (OECD, 2018). Στην ελληνική βιβλιογραφία η «αγροτική ανάπτυξη» και η «ανάπτυξη της υπαίθρου» αναφέρονται συχνά ως έννοιες ταυτόσημες (Κίζος, 2003: 7). Αξίζει να σημειωθεί ότι αναφορά στην έννοια της υπαίθρου στη χωροταξική νομοθεσία γίνεται για πρώτη φορά στον Ν. 2742/99 και εν συνεχεία στους Ν. 4447/16 και Ν. 4759/20.

Δεδομένου ότι η εξάπλωση των πόλεων θα είναι η κύρια αιτία στην αλλαγή των χρήσεων γης και τη μετατροπή της γεωργικής γης σε αστική μέχρι το 2050, κυρίως κοντά σε υφιστάμενες αστικές περιοχές (SOER, 2010: 16· 2015: 76), η αλλαγή των χρήσεων γης θα παίξει σημαντικό ρόλο στην αλλαγή του κλίματος σε παγκόσμια, περιφερειακή και τοπική κλίμακα (SOER, 2010: 27) και τα αντισταθμίσιμα μεταξύ των περιβαλλοντικών πιέσεων και των κοινωνικών και οικονομικών αναγκών θα καθίστανται πλέον πολύπλοκα και δύσκολα διαχειρίσιμα (SOER, 2015: 60). Για τον λόγο αυτό, κάθε προσέγγιση της υπαίθρου με στόχο την οργάνωση και τη λειτουργία των χρήσεων γης ως αναπόσπαστο τμήμα του περιφερειακού, εθνικού και ευρωπαϊκού χώρου, μας υποχρεώνει

να προβληματιστούμε για την ανάγκη η χωροταξία να ασχοληθεί περισσότερο με τον συγκεκριμένο χώρο (Γούσιος, 2017: 4).

Τα τρία σημαντικότερα προβλήματα της υπαίθρου που σχετίζονται με τις χρήσεις γης (OECD, 2017a) είναι α) αυτά που προκύπτουν από τις ασύμβατες χρήσεις γης, β) η αλόγιστη, χωρίς σχεδιασμό, ανάπτυξη και γ) η καθυστέρηση που επιφέρουν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες στη ρύθμιση, διαχείριση και ανάπτυξη της υπαίθρου. Συνηθισμένο περιβαλλοντικό πρόβλημα θεωρείται η δόμηση και, εν γένει, η ανάπτυξη σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές και η συνεπαγόμενη απώλεια της βιοποικιλότητας (OECD, 2017a: 44). Τα παραπάνω καταδεικνύουν την αναγκαιότητα της ρύθμισης της υπαίθρου προκειμένου να επιτευχθεί η σύγκλιση μεταξύ περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών στόχων.

Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης (land-use planning) αποτελεί ζήτημα πρώτιστης ανάγκης για τη διαχείριση της υπαίθρου και την πρόληψη των συγκρούσεων. Αυτός περιγράφεται ως η ρυθμιστική διαδικασία του χωρικού σχεδιασμού βάσει της οποίας ο χώρος αποτελεί το υπόβαθρο για τη χωροθέτηση έργων και δραστηριοτήτων (OECD, 2017b: 44). Απασχολεί τη διεθνή κοινότητα τις τελευταίες τρεις δεκαετίες (Allmendinger, 2009: 36-38 στο Βεζυριαννίδου, & Λαλένης, 2018: GTZ, 2012: 16· Lagoroulos, 2018: 1) και εκφράζει πλέον ένα κεντρικό προαπαιτούμενο για οποιαδήποτε χωρική ανάπτυξη που στοχεύει στην κοινωνική, οικολογική και οικονομική αειφορία (CEMAT, 2006· ESPON, 2007· GTZ, 2012· OECD, 2017a). Κατ' επέκταση, ο σχεδιασμός των χρήσεων γης έχει κεντρική σημασία για τη διαχείριση και την ανάπτυξη της υπαίθρου. Ως δημόσια πολιτική αλλά και ως κοινωνική διαδικασία στοχεύει στην αειφόρο χρήση της γης, στην εξισορρόπηση των δημόσιων και των ιδιωτικών συμφερόντων (OECD, 2017b: 14) και στην επίλυση σημαντικών αναπτυξιακών προκλήσεων, εξασφαλίζοντας παράλληλα την προστασία και την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών πόρων με κύριο στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη (GIZ, 2012). Έτσι, επιδιώκει την ισορροπία μεταξύ αντικρουόμενων συμφερόντων στις αγροτικές περιοχές (GTZ 1995: 5 στο GTZ, 2012: 54), που οδηγούν σε ανταγωνιστικές και μερικές φορές αντιφατικές χρήσεις γης (GIZ, 2012).

Ο σχεδιασμός της υπαίθρου και η ανάπτυξή της αντιμετωπίζονται σε μεγάλο βαθμό ως ξεχωριστές και διακριτές πολιτικές στις προσεγγίσεις τους. Χαρακτηρίζονται δε ως αντικρουόμενες ορθολογικότητες όταν δεν υπάρχει σύνδεση μεταξύ των περιβαλλοντικών στόχων και των στόχων που υποστηρίζουν τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές επιταγές των αγροτικών κοινοτήτων (Scott et al, 2019). Η ανάπτυξη και ταυτόχρονα η προστασία της υπαίθρου έχουν γίνει ο διπλός στόχος στη διαχείρισή της, καθώς αυτή η πτυχή του χωρικού σχεδιασμού προσπαθεί συχνά να συμφιλιώσει έργα και δραστηριότητες όπως τα αιολικά πάρκα, που αποτελούν εργαλεία μετριασμού της κλιματικής αλλαγής σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, με τα κοινωνικά συμφέροντα ενός τόπου, που αφορούν στη διατήρηση του χαρακτήρα της υπαίθρου. Επομένως, ο ρόλος που η ύπαιθρος καλείται να διαδραματίσει στο μέλλον καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικός καθώς προσπαθεί να συμβιβάσει παγκόσμιους στόχους με τοπικές επιδιώξεις.

Άξιο αναφοράς είναι ότι η ΕΕ έχει δώσει ελάχιστες κατευθύνσεις προς τα κράτη μέλη της για τη συμβολή του χωρικού σχεδιασμού στη βιώσιμη ανάπτυξη της υπαίθρου, με κυριότερες αυτές που αφορούν τις προστατευόμενες περιοχές του δικτύου Natura 2000. Ορισμένοι ερευνητές (Gallent & Garzios, 2019: 32· Gallent et al., 2015: 12) υποστηρίζουν ότι οι παράγοντες που επηρεάζουν τη ρύθμιση της υπαίθρου, πέραν του σχεδιασμού των χρήσεων γης, είναι: α) ο κάθετος συντονισμός μεταξύ της στρατηγικής και της ρυθμιστικής λειτουργίας του σχεδιασμού, β) η συνέργεια του χωρικού σχεδιασμού με τις τομεακές πολιτικές και γ) η σημασία της διαβούλευσης στις διαδικασίες του χωρικού σχεδιασμού για την εξισορρόπηση των παγκόσμιων προκλήσεων με την υλοποίηση των τοπικών δράσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο, η αγροτική πολιτική και η πολιτική του χωρικού σχεδιασμού οφείλουν να συνεργασθούν, καθώς υπάρχουν ισχυρές αλληλεπιδράσεις μεταξύ των χρήσεων γης στον αγροτικό χώρο και των ευρωπαϊκών και παγκόσμιων περιβαλλοντικών ζητημάτων (SOER, 2015:62). Ο σχεδιασμός της υπαίθρου πρέπει πλέον να επικεντρωθεί στις αλληλεξαρτήσεις των αστικών-αγροτικών περιοχών, των τοπικών-παγκόσμιων προκλήσεων και των περιβαλλοντικών-οικονομικών προβλημάτων. Κρίσιμα ζητήματα σχεδιασμού που οφείλει να διαχειρισθεί ο σχεδιασμός της υπαίθρου αφορούν στους τομείς των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, της διαχείρισης των οικοσυστημικών υπηρεσιών, της ασφαλούς παραγωγής και της ορθολογικής διαχείρισης των φυσικών πόρων, του ελέγχου των ενεργειακών πόρων και της κλιματικής αλλαγής, συμπεριλαμβανομένου του μετριασμού των κινδύνων από πλημμύρες, πυρκαγιές και ξηρασία (Marsden, 2006· Woods, 2009· Frank & Hibbard, 2017). Κύριος στόχος είναι να επιτευχθεί η ανθεκτικότητα της υπαίθρου που θα βασίζεται αυστηρά σε περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς παράγοντες (Pickett et al., 2004) και θα εξετάζει την ικανότητά της να μπορεί να ανταποκρίνεται σε αλλαγές χωρίς να αλλάζει τη βασική της κατάσταση (Walker & Salt, 2012 στο Αγρίου, 2021: 49).

Στην εργασία η ελληνική ύπαιθρος αναφέρεται στον περιαστικό και τον υπόλοιπο αγροτικό χώρο, που συχνά υποδέχονται ένα συνδυασμό δραστηριοτήτων πέραν των αγροτικών. Βασικές παραδοχές είναι ότι: α) η ύπαιθρος στην Ελλάδα εμφανίζει σημαντικά προβλήματα όσον αφορά τον καθορισμό χρήσεων γης με σημαντικές κοινωνικο-οικονομικές και περιβαλλοντικές πιέσεις κυρίως στον περιαστικό και παράκτιο αγροτικό χώρο (Εκθεση Πισσαρίδη, 2020· Βεζυριαννίδου, 2021) και β) ο σχεδιασμός των χρήσεων γης αποτελεί μια αναπτυξιακή διαδικασία που οφείλει να σέβεται το περιβάλλον και να συνεισφέρει στην πρόληψη των συγκρούσεων.

Το βασικό ερώτημα που θέτει η εργασία είναι αν και σε ποιο βαθμό η ύπαιθρος στην Ελλάδα αποτέλεσε διαχρονικά κεντρικό αντικείμενο του ρυθμιστικού σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, η εργασία εξετάζει τα θεσμικά εργαλεία ρύθμισης της ελληνικής υπαίθρου και την εξέλιξή τους μέχρι την ολοκλήρωση της ισχύος κι εφαρμογής του Ν. 2508/97. Αρχικά γίνεται αναφορά στην Εκτός Σχεδίου Δόμηση (ΕΣΔ), που αποτελεί το παλαιότερο και ταυτόχρονα διαχρονικό εργαλείο για την ανάπτυξη της υπαίθρου. Εν συνεχεία, κάνει σύντομη αναφορά στο εργαλείο των Ζωνών

Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) –περιαστικών και προστασίας– με το οποίο επιχειρήθηκε η θέσπιση περιορισμών στις επιτρεπτές χρήσεις γης και στη δόμηση, με σκοπό την πρόληψη της επιδείνωσης της υπαίθρου από οικιστικές πιέσεις και πιέσεις από τη χωροθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων. Τέλος, η εργασία εστιάζεται στα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) του Ν. 2508/97. Αυτά αποτελούν ουσιαστικά τα πρώτα ολοκληρωμένα Σχέδια Χρήσεων Γης (ΣΧΓ), τα οποία στοχεύουν στον καθολικό σχεδιασμό αστικών, περιαστικών και αγροτικών περιοχών στο σύνολο του Δήμου και καθορίζουν τις περιβαλλοντικές ζώνες, τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές και τις ζώνες που υποδέχονται ένα συνδυασμό δραστηριοτήτων, πέραν των αγροτικών, καθώς και τις αντίστοιχες χρήσεις γης σε αυτές. Προκειμένου να εξεταστεί αν και σε ποιο βαθμό η ρύθμιση της υπαίθρου αποτέλεσε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σχεδιασμού, γίνεται εκτεταμένη αναφορά σε εμπειρική έρευνα για τις δύο βασικές κατηγορίες της υπαίθρου, τις Περιοχές Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ) και τις Περιοχές Ελέγχου και Περιορισμού Δόμησης (ΠΕΠΔ) για τα εγκεκριμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 για το σύνολο της επικράτειας για την χρονική περίοδο από το 1997¹ έως το 2018. Σκοπός της έρευνας είναι να εξεταστεί εάν επετεύχθη ο κύριος στόχος της βιώσιμης ανάπτυξης του Ν.2508/97 κατά τη ρύθμιση της υπαίθρου και ποιοι ήταν οι παράγοντες εκείνοι που επηρέασαν την υλοποίηση των επιδιώξεων του νόμου. Επιμέρους ερευνητικά ερωτήματα που εξετάζονται αφορούν στη διεπιστημονική συνεργασία των τομεακών πολιτικών, την κάθετη συνέργεια των επιπέδων σχεδιασμού και τον ρόλο των εμπλεκόμενων φορέων, παράγοντες που επηρεάζουν τον καθορισμό των χρήσεων γης και την ρύθμιση της υπαίθρου και εν τέλει τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Η εργασία επιδιώκει να συμβάλει στη συζήτηση για τα πολύπλοκα ζητήματα ρύθμισης της υπαίθρου, τα οποία θα πρέπει να διαχειρισθούν τα νέου τύπου ΣΧΓ, τα τοπικά πολεοδομικά σχέδια του Ν. 4759/20.

¹ Η ενεργοποίηση του Ν. 2508/97 έγινε ουσιαστικά το 2000 με την έκδοση των τεχνικών προδιαγραφών για τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ με την υπ' αριθμ. απόφ. 9572/1845/2000 του ΥΠΕΝ.

2. Η ρύθμιση της υπαίθρου στην Ελλάδα

Η ύπαιθρος στην Ελλάδα, παρά την περιβαλλοντική σημαντικότητά² της, «αντιμετωπίστηκε διαχρονικά ως χώρος υπολειμματικός και επηρέασε συχνά αρνητικά την ανάπτυξη της χώρας και το φυσικό περιβάλλον» (Βασενχόβεν, 1995). Η χωρική κατανομή των χρήσεων γης έχει καθοριστεί αποκλειστικά διαμέσου του ανταγωνισμού των χρήσεων με τους νόμους της μέγιστης αξιοποίησης του κεφαλαίου και της γαιοκτησίας (Γετίμης, 1989: 55-56· Οικονόμου, 2010). Αυτοί έχουν οδηγήσει σε σημαντικές μεταλλάξεις του αγροτικού χώρου διαχρονικά, με κυριότερες την αστική διάχυση στον περιαστικό χώρο, τη διασπορά παραγωγικών δραστηριοτήτων και την ανεξέλεγκτη τουριστική εκμετάλλευση με νόμιμες ή παράνομες διαδικασίες και σημαντικές πιέσεις στη φέρουσα ικανότητα κυρίως των παράκτιων περιοχών. Η υστέρηση της Ελλάδας σε θέματα χωρικού σχεδιασμού, σε αντίθεση με τις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, αποτυπώνεται και από το γεγονός ότι χρήσεις γης έχουν καθοριστεί μέχρι το 2018 σε λιγότερο από το μισό της χώρας (Οικονόμου κ.ά., 2018). Επίσης, η χώρα μας υστερεί σημαντικά σε θέματα καταγραφής των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, καθώς είναι η μόνη χώρα της ΕΕ που δεν έχει ολοκληρώσει το κτηματολόγιο και το δασικό κτηματολόγιο για το σύνολο της επικράτειας. Η ελλιπής αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας συνδέεται στενά και με τις δυσκολίες που παρατηρούνται κατά τον καθορισμό των χρήσεων γης (Επιτροπή Πισσαρίδη, 2020: 96).

2.1 Εκτός σχεδίου δόμηση: επισκόπηση και χαρακτηριστικά

Η Εκτός Σχεδίου Δόμηση (ΕΣΔ) αποτελεί το παλαιότερο εργαλείο της πολεοδομικής νομοθεσίας που θέτει οριζόντιες κανονιστικές ρυθμίσεις για τη σημειακή χωροθέτηση και τη δόμηση στον εξωαστικό χώρο της επικράτειας. Η ΕΣΔ οδήγησε στη διαμόρφωση ενός εκτατικού προτύπου χωροθέτησης δραστηριοτήτων αστικού χαρακτήρα στην ύπαιθρο με μη αναστρέψιμα αποτελέσματα και κύριες μορφολογικές εκφράσεις: α) την άναρχη αστικοποίηση του περιαστικού χώρου και τη δημιουργία της ελληνικής εκδοχής της αστικής διάχυσης (urban sprawl), β) την άτακτη διασπορά δραστηριοτήτων κυρίως τουριστικών, αναψυχής και β' κατοικίας στον παράκτιο χώρο και γ) την ανάπτυξη μεικτών χρήσεων βιομηχανίας και αναψυχής κατά μήκος των βασικών οδικών αξόνων και πέριξ των οικισμών (Οικονόμου, 1995: 64).

Τρία βασικά διατάγματα αναφέρονται στην ΕΣΔ. Το πρώτο ήταν το ΠΔ της 23.10.28 (ΦΕΚ 231Α') το οποίο αντικαταστάθηκε από το ΠΔ 66/17.10.1978 (ΦΕΚ 538Δ'). Αυτό συμπληρώθηκε από

² Η Ελλάδα διαθέτει σπάνιο φυσικό πλούτο, και η βιοποικιλότητά της είναι στα υψηλότερα ποσοστά της Ευρώπης και της Μεσογείου, καθώς οι περιοχές του Δικτύου Natura 2000 στην Ελλάδα αντιστοιχούν στο 18% της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Διανέοσις, 2017: 10). Η γεωργική γη κυριαρχεί σε ποσοστό 39% της συνολικής εδαφοκάλυψης της χώρας, τα δάση σε ποσοστό 19% και οι προστατευόμενες περιοχές σε ποσοστό 39% (OECD, 2017a:115).

το ισχύον σήμερα ΠΔ της 24/31.5.1985 (ΦΕΚ 70Δ¹)³ και τροποποιήθηκε εν μέρει με νέες διατάξεις στο Ν.4759/20.

Το ΠΔ της 23.10.1928 ήταν το πρώτο εργαλείο που θέσπισε ειδικούς όρους και περιορισμούς δόμησης για την ανάπτυξη στις εκτός σχεδίου περιοχές, θέτοντας το πλαίσιο για τα μετέπειτα διατάγματα της ΕΣΔ. Ακόμη, εισήγαγε την έννοια της «ζώνης». Σύμφωνα με αυτό, επιτρεπτές χρήσεις για περιοχές εκτός εγκεκριμένου σχεδίου και εντός ζώνης ήταν χρήσεις σχετικές με τη γεωργία ή χρήσεις που έπρεπε να χωροθετούνται έξω από τους οικισμούς, όπως είναι η βιομηχανία, τα εκπαιδευτήρια, τα νοσοκομεία, οι τουριστικές εγκαταστάσεις, τα ορφανοτροφεία, τα άσυλα, οι γεωργο-κτηνοτροφικές, οι εγκαταστάσεις/υποδομές ύδρευσης κ.λπ. (Αραβαντινός, 2007) (Πίνακας 1).

Πίνακας 1. Επιτρεπόμενες χρήσεις γης βάσει του καθεστώτος της ΕΣΔ. Πηγή: Βεζυριαννίδου, 2021.

| Χρήση γης | ΠΔ28 | ΠΔ 78 | ΠΔ 85 | Ν.4759/20 |
|--|------|-------|-------|-----------|
| Γεωργοκτηνοτροφικά-Αγροτική χρήση | X | X | X | X |
| Αντλητικές εγκαταστάσεις – αγροτική χρήση | X | X | X | X |
| Βιομηχανικές εγκαταστάσεις | X | X | X | X |
| Εκπαιδευτήρια – ευαγή ιδρύματα | X | X | X | X |
| Νοσοκομεία-κλινικές | X | X | X | X |
| Αθλητικές εγκαταστάσεις | X | X | X | * |
| Τουριστικές εγκαταστάσεις *** | X | X | X | X |
| Γραφεία-καταστήματα | X | X | X | X |
| Κατοικία**** | X | X | X | X |
| Ιδιαίτερες χρήσεις | | X | X | X |
| Χρήσεις κοινής ωφέλειας | | | X | X |
| Ιεροί ναοί | | | X | ** |
| Εμπορικές αποθήκες | | | X | X |
| * Χρήσεις του ΠΔ 78 που διατηρούνται στο ΠΔ 85 και δεν αναφέρονται στον Ν. 4759/20. | | | | |
| ** Χρήσεις του ΠΔ 85 που δεν αναφέρονται στον Ν. 4759/20. | | | | |
| *** Για τις τουριστικές εγκαταστάσεις μέχρι την ισχύ του άρθρου 34 του Ν. 4759/20 είχε εφαρμογή το ΠΔ 20/1/88, το οποίο τροποποίησε το άρθρο 8 του ΠΔ 6/10/78. | | | | |
| **** Η διάταξη για ανέγερση κατοικιών εντός ζώνης προστέθηκε με το άρθρο 1 ΠΔ της 26.8.1977. | | | | |

Εν συνεχεία, το ΠΔ 66/17.10.1978 και το ΠΔ 24/31.5.1985 επέτρεψαν την ανάπτυξη όλων των χρήσεων, λειτουργώντας ως υποκατάστατο του χωρικού σχεδιασμού της υπαίθρου και συνεισφέροντας στις παγιωμένες αντιλήψεις απόκτησης γης για επένδυση και διασφάλιση οικονομικού κέρδους καθώς και τόνωσης της οικοδομικής δραστηριότητας, ως πυλώνα της οικονομικής ζωής του τόπου (Βλαντού, 2008). Το ΠΔ 24/31.5.1985 χαρακτηρίζεται από παρεκκλίσεις κάθε είδους (ως προς την ελάχιστη αρτιότητα, τη δυνατότητα διάσπασης του κτηριακού όγκου, τη χρήση αυξημένου συντελεστή δόμησης, τη μείωση των ελάχιστων αποστάσεων

³ Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι ενώ η πολεοδομική-χωροταξική-οικιστική νομοθεσία δέχτηκε σημαντικές τροποποιήσεις στα σχεδόν εκατό χρόνια εφαρμογής της, με ουσιαστικότερες αυτές της τελευταίας εικοσαετίας, τα διατάγματα της ΕΣΔ «κυριαρχούν» σχεδόν αμετάβλητα, με ελάχιστες τροποποιήσεις (Βεζυριαννίδου, 2021: 238).

από τα πλάγια όρια του γηπέδου, την υπέρβαση του μέγιστου ποσοστού κάλυψης, την υπέρβαση του μέγιστου επιτρεπόμενου ύψους) για κάθε χρήση, τις οποίες επιχείρησε να καταργήσει ο Ν. 4759/20. Ειδικότερα προβλήματα χωρικής οργάνωσης έχουν προκύψει από την χρόνια εφαρμογή των παρεκκλίσεων για τις παρόδιες ιδιοκτησίες που έχουν οδηγήσει σε συγκέντρωση δραστηριοτήτων κατά μήκος του κύριου ή δευτερεύοντος οδικού δικτύου και από την καταστρατήγηση της διάταξης του χαρακτηρισμού των δημοτικών και κοινοτικών οδών, στις οποίες πρέπει να έχει πρόσβαση ένα γήπεδο για να είναι οικοδομήσιμο. Από τα ανωτέρω γίνεται φανερό ότι οι διατάξεις του ΠΔ 24/31.5.1985 μέσα από τη δυνατότητα παρεκκλίσεων κατέστησαν τον μηχανισμό της ΕΣΔ εξαιρετικά πολύπλοκο. Ταυτόχρονα συνέθεσαν ένα πλαίσιο πλήρους απορρύθμισης της δόμησης στον εξωαστικό χώρο, καθώς έδωσαν τη δυνατότητα χωροθέτησης διαφορετικών χρήσεων και μάλιστα με όρους δόμησης που παραμένουν ευνοϊκοί συγκριτικά με τις περιοχές εντός σχεδίου (Δημητρόπουλος, 2015: 17).

Αναφορικά με την κατοικία, αυτή καταγράφηκε ως ανεξάρτητη, επιτρεπτή νόμιμη χρήση στον εξωαστικό χώρο το 1977 (άρ.-1 ΠΔ/26-8-77)⁴ και υιοθετήθηκε ως κατηγορία κύριας χρήσης αρχικά στο ΠΔ 66/17.10.1978 και εν συνεχεία στο ΠΔ 24/31.5.1985, ενώ με το ΠΔ της 23.10.28 ήταν επιτρεπτή μόνο ως βοηθητική χρήση (παρακολούθημα της γεωργοκτηνοτροφικής χρήσης) (Βεζυριαννίδου, 2021: 249).

Γενικά, η ΕΣΔ δημιούργησε έναν μηχανισμό που διαχρονικά αλλοίωσε και υποβάθμισε σημαντικά την ύπαιθρο, ενώ μεγιστοποίησε και την αυθαίρετη δόμηση. Όπως αναφέρει ο Οικονόμου (2010: 37), μέσω της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης έχει οικοδομηθεί το 45-55% των κτισμάτων στον εξωαστικό χώρο, τα περισσότερα εκ των οποίων εμφανίζουν υπέρβαση άδειας, ενώ το υπόλοιπο 50% είναι αυθαίρετα. Περαιτέρω, η αδυναμία ή/και η καθυστέρηση στην πολεοδόμηση των περιοχών που προορίζονται για οργανωμένη οικιστική ανάπτυξη διευκόλυναν το φαινόμενο της εκτός σχεδίου δόμησης και της συνέχισης του φαύλου κύκλου της δόμησης χωρίς σχεδιασμό, δημιουργώντας νέα αρνητικά δεδομένα στη χωρική οργάνωση του εξωαστικού και περιαστικού χώρου (Δημητρόπουλος, 2015: 20-21). Παρά την προσπάθεια της πολιτικής ηγεσίας για σταδιακή κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης από τη δεκαετία του 2000 έως και σήμερα (βλ. κυρίως Ν. 3212/03 και Ν. 4759/20), αυτή συνεχίζει να απασχολεί την επιστημονική κοινότητα καθώς ο περιορισμός της καθίσταται δύσκολα διαχειρίσιμος λόγω της σθεναρής αντίστασης των θιγόμενων μικροϊδιοκτητών γης.

⁴ Στο Αρθ-1 ΠΔ/26-8-77 εισήχθη διάταξη που επέτρεπε την ανέγερση κατοικιών σε απόσταση τουλάχιστον 200μ. από το όριο οικισμού με πληθυσμό κάτω των δύο χιλιάδων (2000) κατοίκων.

2.2 Ζώνες οικιστικού ελέγχου του Ν. 1337/1983

Οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) εισήχθησαν στην πολεοδομική νομοθεσία ως εργαλείο κανονιστικών ρυθμίσεων μεταβατικού και περιορισμένου χαρακτήρα για τις εκτός σχεδίου περιοχές. Αποτέλεσαν ουσιαστικά ανασταλτικό μηχανισμό ελέγχου της δόμησης κι όχι εργαλείο ολοκληρωμένου σχεδιασμού (Ευαγγελίδου κ.ά., 2005). Προβλέφθηκαν δύο τύποι ΖΟΕ: περιαστικές και προστασίας (Ν. 1337/83, άρ. 29 παρ.1 και 2), που είχαν διαφορετικά χαρακτηριστικά.

Η περιαστική ΖΟΕ αποσκοπούσε στη διαφύλαξη της περιαστικής γης από την ανεξέλεγκτη αστικοποίηση και την άναρχη αστική επέκταση μέσω της ρύθμισης των χρήσεων γης, επιδιώκοντας τη διατήρηση της οικιστικής ισορροπίας στην προοπτική της μελλοντικής πολεοδόμησης μιας πόλης (Μέλισσας, 2019: 201). Για τον καθορισμό των όρων και περιορισμών των χρήσεων γης στις ΖΟΕ, είχαν εφαρμογή τα ΠΔ 66/17.10.1978 και ΠΔ 24/31.5.1985 για την εκτός σχεδίου δόμηση, χωρίς ωστόσο να συνοδεύονται από κάποια πολιτική, παραμένοντας κυρίως περιοριστικά ως προς το όριο κατάτμησης και τις χρήσεις γης (Γιαννακού, 2015: 29). Οι περιαστικές ΖΟΕ εκπονούνταν ταυτόχρονα με τα ΓΠΣ (με ενιαία ανάθεση), αλλά η θεσμοθέτησή τους γινόταν διακριτά. Αποτέλεσμα της ανεξαρτητοποίησης των εγκρίσεων των δύο αυτών σχεδίων ήταν ότι συνήθως προχωρούσε η θεσμοθέτηση του ΓΠΣ, αλλά όχι της αντίστοιχης ΖΟΕ, λόγω των αντιδράσεων που προκαλούσε σχεδόν πάντα η επιβολή των ρυθμίσεων στον εκτός σχεδίου χώρο. Έτσι, οι περιαστικές ΖΟΕ θεσμοθετήθηκαν σε πολύ μικρό ποσοστό, αντιστοιχώντας μόλις στο 6% των εγκεκριμένων ΓΠΣ του Ν. 1337/83 (Οικονόμου, 2007: 6). Μάλιστα, στην πράξη, για αρκετές πόλεις της χώρας, όπως και κάποιες περιοχές με πιέσεις παραθεριστικής ανάπτυξης, καθορίστηκαν ΖΟΕ όπου η δόμηση σε πάρα πολλές περιπτώσεις (π.χ. Βέροια, Νάουσα, Ιωάννινα κ.λπ.) υλοποιήθηκε τελικά χωρίς να εναρμονίζεται με τις δεσμεύσεις της ΖΟΕ, ενώ για πολλά χρόνια επιδιώχθηκε από τους τοπικούς δήμους η τροποποίηση των δεσμεύσεων των περιοχών ΖΟΕ χωρίς αποτέλεσμα (Γιαννακού, 2015: 29). Συνολικά εγκρίθηκαν 82 ΖΟΕ (περιαστικές και προστασίας) (ΥΠΕΝ, 2017 στο Βεζυριαννίδου, 2021: 401-405).

Η ΖΟΕ προστασίας αποσκοπούσε πρωτίστως στην προστασία των περιοχών με ιδιαίτερα φυσικά ή πολιτιστικά χαρακτηριστικά (Μέλισσας, 2019: 201), όπως είναι οι ακτές, η γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας, οι αρχαιολογικοί χώροι, οι περιοχές ειδικής περιβαλλοντικής προστασίας (π.χ. περιοχές Natura 2000). Στόχος ήταν ο έλεγχος της δόμησης και η ρύθμιση των χρήσεων γης στις περιοχές αυτές αλλά και η έγκαιρη επιλογή των κατάλληλων περιοχών για τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων όπως είναι ο τουρισμός, η παραθεριστική κατοικία, η αναψυχή κ.λπ. Οι ΖΟΕ προστασίας χρησιμοποιήθηκαν ως μηχανισμός εφαρμογής των προτάσεων των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών (ΕΧΜ). Αυτές, παρότι δεν προβλέπονταν από κάποιο νομοθέτημα, αποτέλεσαν την πρώτη ενεργή μορφή χωροταξικού σχεδίου. Εκπονήθηκαν τριάντα πέντε ΕΧΜ, αλλά δεν θεσμοθετήθηκαν λόγω της έλλειψης υποστηρικτικών δομών (όπως του κτηματολογίου), της έλλειψης περιβαλλοντικών μελετών (Οικονόμου, 1994 στο Τσάμη, 2015: 81) και κυρίως λόγω των αδυναμιών να καταστούν αποτελεσματικές μορφές σχεδιασμού (Οικονόμου, 2010: 8). Ακόμη,

εντός των ΖΟΕ ήταν επιτρεπτή η πολεοδόμηση περιοχών β' κατοικίας με την εκπόνηση και έγκριση Σχεδίου Ανάπτυξης Περιοχών δεύτερης κατοικίας (ΣΧΑΠ) σύμφωνα με τον Ν. 2242/94, το οποίο εγκρίνονταν ταυτόχρονα με το διάταγμα χαρακτηρισμού της ΖΟΕ.

Τέλος, σύμφωνα με τον Μέλισσα (2010: 267-270), υπήρχαν και οι υβριδικές ή μικτές ΖΟΕ, οι οποίες συμπύκνωναν τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά της περιαστικής ΖΟΕ και της ΖΟΕ προστασίας. Αποτελούσαν συνδυασμένη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 21 του Ν. 1650/86 και του άρθρου 29, παρ.2 του Ν. 1337/83, όπου σε μια περιαστική ΖΟΕ εμπεριέχεται και περιοχή προστασίας παρακείμενου οικοσυστήματος.

Η νομολογία αναφερόταν στην περιβαλλοντική διάσταση των ΖΟΕ (ΣτΕ 1874/2003, 1130/1999), καθώς το ΣτΕ είχε παραλείψει να αποσαφηνίσει εννοιολογικά τις δύο μορφές ΖΟΕ, όπως και τη μικτή. Το ίδιο πνεύμα με τη νομολογία υιοθέτησε και ο Ν. 2508/97 (άρ. 4, παρ. 4) στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, σύμφωνα με τον οποίο οι υφιστάμενες ΖΟΕ δύναται να τροποποιούνται για μεγαλύτερη προστασία της περιοχής. Ωστόσο, με το άρθρο 62 του Ν. 4042/2012 θεσπίστηκε εξαίρεση στον παραπάνω περιορισμό, προκειμένου να χορηγηθούν υπό προϋποθέσεις η δυνατότητα τροποποίησης μόνο των περιαστικών ΖΟΕ και η πολεοδόμηση περιαστικών περιοχών μη προστατευόμενων από ειδικό καθεστώς προστασίας (Μέλισσας, 2019: 212). Εν κατακλείδι, η πρόθεση του Ν. 1337/83 μέσω της αξιοποίησης των ΖΟΕ για οργάνωση της υπαίθρου, διαφύλαξη του περιαστικού χώρου από την αστική διάχυση και αποτροπή δημιουργίας οικιστικών πιέσεων δεν επετεύχθη απόλυτα. Και αυτό διότι οι ΖΟΕ διαδραμάτισαν έναν περιορισμένο ρόλο στη διαχείριση της υπαίθρου, καθώς αφενός, στην περίπτωση έγκρισής τους, αποτέλεσαν απλώς τον ανασταλτικό μηχανισμό αστικοποίησής της υπαίθρου μέσω του ελέγχου των χρήσεων γης, της αύξησης του ορίου αρτιότητας και κατάτμησης των γηπέδων και του περιορισμού της δόμησης και αφετέρου, λόγω των αντιδράσεων και πιέσεων, μόνο ένας μικρός αριθμός ΖΟΕ εγκρίθηκε. Επιπλέον, ο θεσμός των ΖΟΕ μετά το 1994 (Ν. 2242/94) διευκόλυνε την πολεοδόμηση οικισμών β' κατοικίας κυρίως στον παράκτιο χώρο με επιπτώσεις στη διατήρηση των φυσικών πόρων, του τοπίου και των φυσικών οικοσυστημάτων.

3. Η ρύθμιση της υπαίθρου στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97

Το πιο ολοκληρωμένο θεσμικό εργαλείο της ρύθμισης της υπαίθρου μέχρι την ισχύ του Ν. 4269/14 ήταν τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 (άρθρα 4 και 5). Αυτά συνιστούν κατ' ουσίαν τοπικά χωροταξικά, διότι επιδιώκουν μέσα από τον συνδυασμό αναπτυξιακών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων τον καθολικό σχεδιασμό αστικών, περιαστικών και αγροτικών περιοχών για ολόκληρη την εδαφική περιφέρεια ενός Δήμου (Βεζυριαννίδου, 2015α). Τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αποτελούν το πρώτο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ενσωματώνουν στρατηγικούς στόχους των υπερκείμενων επιπέδων (εθνικό, περιφερειακό) και ρυθμιστικές διατάξεις (π.χ. καθορισμό χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο) και αποτελούν τον συνδυαστικό κρίκο μεταξύ των αμιγώς χωροταξικών πλαισίων και των σχεδίων του δεύτερου επιπέδου του πολεοδομικού σχεδιασμού (πολεοδομικές μελέτες). Τα σχέδια αυτά προσδιορίζουν το αναπτυξιακό προφίλ, τα οικιστικά χαρακτηριστικά και τα στοιχεία του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος κάθε δήμου και αποτελούν την απαραίτητη προϋπόθεση για την πολεοδόμηση περιοχών α' ή β' κατοικίας, καθώς και τον καθορισμό περιοχών/ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων και περιοχών προστασίας. Όλοι οι δήμοι υποχρεούνται να έχουν το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού ανεξάρτητα από το μέγεθος των οικισμών. Τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 αποτελούν τα «από χωρική άποψη τα βασικότερα και μάλιστα οριζόντιου χαρακτήρα, σχέδια χρήσεων γης» που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα (Μέλισσας, 2007· Χαϊνταρλής, 2012: 21). Στο δημοτικό επίπεδο ο συντονισμός μεταξύ της χωρικής πολιτικής και των τομεακών πολιτικών είναι αναγκαίος, καθώς τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αποτελούν «πεδίο συνάντησης και σύνθεσης απόψεων ετερογενών φορέων και ιδεών, το οποίο οφείλει να εκλάβει συγκεκριμένες χωρικές, ποιοτικές και ποσοτικές ιδιότητες» (Αραβαντινός, 2007 στο: Λαλένης & Κυριαζής, 2012: 313) για την ολοκλήρωση των οποίων, χρειάζεται η μέγιστη και διαρκής συνεργασία μεταξύ φορέων και πολιτών.

Η ρύθμιση του εξωαστικού χώρου στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 ακολουθεί τα οριζόμενα στα άρθρα 4 και 5 του Ν. 2508/97, σύμφωνα με τα οποία καθορίζονται «[...] οι Περιοχές Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ) που δεν πρόκειται να πολεοδομηθούν, οι περιοχές γύρω από πόλεις ή οικισμούς για τις οποίες απαιτείται έλεγχος και περιορισμός της οικιστικής εξάπλωσης (ΠΕΠΔ), συμπεριλαμβανομένων και των περιοχών που καθορίστηκαν ως ζώνες οικιστικού ελέγχου (ΖΟΕ) σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 29 του Ν.1337/1983, τα εγκεκριμένα κατά τη δημοσίευση του Ν.2508/97 ΓΠΣ/Ν.1337/1983 και όλες οι πολεοδομημένες και προς πολεοδόμηση περιοχές».

Βασική θεσμική στόχευση του Ν. 2508/1997 ήταν η αρχή της «συμπαγούς πόλης». Ωστόσο στην πράξη, τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ που εκπονήθηκαν –αλλά και έγιναν αποδεκτά από τις τοπικές κοινωνίες– υιοθέτησαν στρατηγικές πολύ μεγάλων οικιστικών επεκτάσεων, που ουσιαστικά έρχονταν σε αντίθεση με την ίδια την κατεύθυνση του νόμου για επιδίωξη της μεγαλύτερης δυνατής οικονομίας στις επεκτάσεις σχεδίου (Γεμεντζή, 2011· Γιαννακού, 2015). Το ανωτέρω συνέβη λόγω έλλειψης κατευθύνσεων από την κεντρική διοίκηση και απουσίας ενός παρατηρητηρίου ελέγχου και αξιολόγησης των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και των ρυθμίσεων που επιβλήθηκαν.

Το 2014, χρονιά παύσης του Ν. 2508/97, μόνο το 16% των Δημοτικών Ενοτήτων (ΔΕ) της χώρας –πλην της Περιφέρειας Αττικής– είχαν εγκεκριμένο ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ (138 ΓΠΣ που αντιστοιχούσαν σε 143 ΔΕ). Σε εξέλιξη ήταν 285 μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ που αντιπροσώπευαν το 31% των ΔΕ, ενώ χωρίς σχεδιασμό έμεινε το 53% των ΔΕ της χώρας (δηλαδή 481 ΔΕ) (Βεζυριαννίδου, 2015α). Το 2018 το ποσοστό έγκρισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ έφτασε στο 19% (164 εγκεκριμένες μελέτες για 174 ΔΕ), οι εν εξέλιξη μελέτες ήταν 254, ενώ οι ΔΕ χωρίς σχεδιασμό παρέμειναν οι ίδιες λόγω παύσης της ισχύος του νόμου (Βεζυριαννίδου, 2018). Αντίθετα με τον Ν. 1337/83, ολοκληρώθηκε το σύνολο σχεδόν των ανατεθειμένων μελετών ΓΠΣ (419 μελέτες). Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια των δεκατεσσάρων χρόνων ισχύος του Ν. 1337/83 εγκρίθηκαν συνολικά 395 ΓΠΣ από τα 419 που είχαν ανατεθεί (δηλαδή 94% των μελετών), ενώ οι υπόλοιπες ολοκληρώθηκαν την 8ετία 1997-2005 (ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, 2006).

Τέλος, σε αντίθεση με την περίοδο της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ), όπου η ανάθεση, ο έλεγχος και η έγκριση των μελετών γίνονταν από την κεντρική διοίκηση, από το 2012 (άρ. 18 παρ.16 του Ν. 4071/12, με το οποίο αντικαταστάθηκε η παρ. 8 του άρ. 280 του Ν. 3852/2010) η ανάθεση, η παρακολούθηση και η επίβλεψη της εκπόνησης των μελετών γινόταν από τους δήμους και η έγκριση αυτών γινόταν από την αποκεντρωμένη διοίκηση.

3.1 Εμπειρική έρευνα

Η παρούσα ενότητα εξετάζει εάν οι θεσμικές προβλέψεις του Ν. 2508/97 πέτυχαν τον κύριο στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης μέσω της ρύθμισης της υπαίθρου, και ποιοι ήταν οι παράγοντες εκείνοι που επηρέασαν τον βαθμό υλοποίησης των θεσμικών προβλέψεων για τη ρύθμιση της υπαίθρου. Για την παραπάνω διερεύνηση εξετάζονται τα εγκεκριμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 στο σύνολο της επικράτειας από το 1997 μέχρι το 2018.

Η πρωτογενής έρευνα εξετάζει σε επίπεδο χώρας ζητήματα ρύθμισης της υπαίθρου και των χρήσεων γης στις δύο βασικές κατηγορίες της, όπως αυτές τίθενται από το άρθρο 4 του Ν. 2508/97: τις Περιοχές Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ) και τις Περιοχές Ελέγχου και Περιορισμού Δόμησης (ΠΕΠΔ). Για την έρευνα χρησιμοποιήθηκαν οι εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (που ανέρχονται σε 159) κατά τη χρονική περίοδο ισχύος του Ν. 2508/97, δηλαδή τη χρονική περίοδο 1997-2014, καθώς και την περίοδο 2014-2018, κατά την οποία ενώ τυπικά είχε σταματήσει η ισχύς εφαρμογής του Ν. 2508/97, επί της ουσίας συνεχίστηκε η εφαρμογή του μέχρι την ολοκλήρωση των εν εξέλιξη μελετών.

Αναλυτικά η πρωτογενής έρευνα περιλαμβάνει δύο στάδια (σχήμα 1.):

Σχήμα 1. Στάδια πρωτογενούς έρευνας. Πηγή: Βεζυριαννίδου, 2021.

| | | | | |
|-------------------|-----------------|--|---------------------------------------|--|
| (Α) στάδιο | | Ποσοτική καταγραφή και αξιολόγηση των ΠΕΠ και ΠΕΠΔ | 159 εγκεκριμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ Ν. 2508/97 | Συνδυαστική αξιολόγηση των δύο σταδίων |
| (Β) στάδιο | (B1) υπο-στάδιο | Έγγραφα ερωτήματα προς την κεντρική διοίκηση | ΥΠΕΝ ΥΠΑΤ | |
| | (B2) υπο-στάδιο | Ερωτηματολόγια | Αποκεντρωμένη διοίκηση Μελετητές | |

Το πρώτο στάδιο (Α) αφορά στην αξιοποίηση στοιχείων προηγούμενης έρευνας της γράφουσας, η οποία εκπονήθηκε το 2014 και επικαιροποιήθηκε το 2018 (Βεζυριαννίδου, 2015α· 2015β· 2018) και περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα ΦΕΚ των αποφάσεων έγκρισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ μέχρι και τον Σεπτέμβριο του 2018. Στο πρώτο (Α) στάδιο επιχειρείται ποσοτική καταγραφή των τεσσάρων ζωνών των ΠΕΠ, ήτοι: (α) της ζώνης των δασικών περιοχών, (β) της ζώνης των αρχαιολογικών χώρων, (γ) της ζώνης των περιοχών προστασίας του Ν. 1650/86 και (δ) της ζώνης προστασίας του τοπίου (ποτάμια, ρέματα κ.λπ.) στα 159 εγκεκριμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ.

Το δεύτερο στάδιο (Β) περιλαμβάνει δύο υπο-στάδια: Το πρώτο υπο-στάδιο (B1) αφορά στη σύνταξη και αποστολή έγγραφων ερωτημάτων στις εξής υπηρεσίες: 1) του ΥΠΕΝ: στη Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Τράπεζας Γης της Γενικής Διεύθυνσης Πολεοδομίας, στη Διεύθυνση Χωροταξικού Σχεδιασμού της Γενικής Διεύθυνσης Χωροταξίας, στη Διεύθυνση Προστασίας Βιοποικιλότητας, Εδάφους & Διαχείρισης Αποβλήτων της Γενικής Διεύθυνσης Περιβαλλοντικής Πολιτικής, στη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δασικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και 2) του ΥΠΑΑΤ: στη Διεύθυνση Χωροταξίας, Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής της Γενικής Διεύθυνσης Βιώσιμης Αγροτικής Ανάπτυξης του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.⁵

Το δεύτερο (B2) υπο-στάδιο βασίζεται στη σύνταξη και αποστολή ερωτηματολογίου μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας (Google forms) σε έμπειρους μελετητές με σημαντικό αριθμό εκπονημένων και υπό εκπόνηση μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97. Ταυτόχρονα απεστάλη και στις δώδεκα Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού (ΔΙΠΕΧΩΣΧ) των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (ΑΔ) που εγκρίνουν τις μελέτες των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, πλην της Αττικής. Το ερωτηματολόγιο απαντήθηκε από δεκαπέντε μελετητές (εκ των οποίων οι πέντε δραστηριοποιούνται στην Αθήνα, οι οκτώ στη Θεσσαλονίκη, ένας στην Καβάλα και ένας στην Αλεξανδρούπολη. Αντίστοιχα, απαντήθηκε από τις επτά ΔΙΠΕΧΩΣΧ των ΑΔ, που έλεγξαν το 90% των εγκεκριμένων ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ της χώρας. Οι πέντε ΔΙΠΕΧΩΣΧ που δεν απάντησαν είχαν ελάχιστες ή καθόλου εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ⁶.

⁵ Όλες οι υπηρεσίες απάντησαν, εκτός από τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δασικής Πολιτικής του ΥΠΕΝ.

⁶ Στο ερωτηματολόγιο απαντήσανε οι ΔΙΠΕΧΩΣΧ Κεντρικής Μακεδονίας, Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Ηπείρου, Στερεάς Ελλάδας, Θεσσαλίας, Κρήτης και Βορείου Αιγαίου. Δεν έχουν εγκεκριμένες μελέτες η Δυτική Μακεδονία και τα Ιόνια Νησιά, και δεν απάντησαν η Πελοπόννησος, η Δυτική Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο, με μόλις 15 μελέτες στο σύνολο των 159 εγκεκριμένων μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Η Δυτική Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο είχαν πολύ μικρό αριθμό εγκεκριμένων μελετών (μόλις τρεις μέχρι τον Αύγουστο 2018).

Το ερωτηματολόγιο περιλαμβάνει είκοσι τέσσερις ερωτήσεις και δομείται σε τέσσερα μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει ερωτήσεις κυρίως για το επιστημονικό και επαγγελματικό προφίλ των ερωτώμενων. Το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει ερωτήσεις για τη ρύθμιση της υπαίθρου στις ΠΕΠΔ και τις ΠΕΠ (σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν.2508/97). Ειδικότερα, διερευνάται αν η ρύθμιση των ΠΕΠΔ γίνεται με βάση το εργαλείο της ΕΣΔ ή την πολεοδόμηση σε οργανωμένους υποδοχείς και εξετάζονται οι προτεινόμενες χρήσεις βάσει της ΕΣΔ με σκοπό τον εντοπισμό της κυρίαρχης χρήσης. Διερευνάται επίσης η ρύθμιση των ΠΕΠΔ στον περιαστικό χώρο και η ενσωμάτωση των ΖΟΕ σε αυτές. Εξετάζεται η τυπολογία των ζωνών που εντάσσονται στις ΠΕΠ, με ειδικότερη αναφορά στη ζώνη της Γεωργικής Γης Υψηλής Παραγωγικότητας (ΓΓΥΠ). Το τρίτο μέρος περιλαμβάνει ερωτήσεις για τον οριζόντιο και κάθετο συντονισμό των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ με τα υπερκείμενα πλαίσια και τις τομεακές πολιτικές. Το τέταρτο μέρος περιλαμβάνει ερωτήσεις που αναφέρονται στη συμβολή της διαβούλευσης στην ολοκλήρωση των μελετών.

Οι ερωτήσεις του ερωτηματολογίου και τα έγγραφα ερωτήματα προς το ΥΠΕΝ και το ΥΠΑΑΤ προέκυψαν βάσει μιας σειράς ερευνητικών ερωτημάτων (Πίνακας 2), όπως έχουν διατυπωθεί σε θεωρητικό επίπεδο από τους Gallent & Garzios (2019) (βλ. Εισαγωγή) και αναφέρονται στους παράγοντες που επηρεάζουν τη ρύθμιση της υπαίθρου. Αφορούν: α) στην τυπολογία των ζωνών και τον καθορισμό χρήσεων γης στις δύο γενικές κατηγορίες της υπαίθρου, τις ΠΕΠ και ΠΕΠΔ β) στη σημασία της κάθετης συνέργειας μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού, γ) στο ρόλο της οριζόντιας συνέργειας με άλλες τομεακές πολιτικές και δ) στον ρόλο των εμπλεκόμενων φορέων (τη συμμετοχή του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, των μελετητών και της κοινωνίας των πολιτών) κατά την διαδικασία εκπόνησης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ.

Πίνακας 2. Ερευνητικά Ερωτήματα στα δύο στάδια της έρευνας. Πηγή: Βεζυριαννίδου, 2021

| Ερευνητικά ερωτήματα | Στάδια έρευνας | |
|--|--------------------------------|---|
| | Α Στάδιο | Β Στάδιο |
| Ρυθμιστικός σχεδιασμός της υπαίθρου | | |
| Πώς αντιμετωπίστηκε ο σχεδιασμός του εξωαστικού-αγροτικού χώρου ως προς τον καθορισμό των προτεινόμενων χρήσεων γης δεδομένου ότι έως σήμερα δεν υπάρχει ένα κανονιστικό πλαίσιο επιτρεπόμενων χρήσεων γης για τον εξωαστικό χώρο, αντίστοιχο του ΠΔ 166/1987; | | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΕΝ και ΥΠΑΤ |
| Επιδιώχθηκε η προστασία του αγροτικού χώρου, κυρίως μέσα από την ανάπτυξη της δόμησης σε οργανωμένους υποδοχείς αντί της διάσπαρτης εκτός σχεδίου δόμησης; | | Ερωτηματολόγιο |
| Υπήρξε διαχωρισμός του περιαστικού από τον υπόλοιπο αγροτικό χώρο δεδομένου ότι δεν υπήρξε διαχωρισμός στον Ν.2508/97 των ΠΕΠΔ σε περιαστικές και λουτές αγροτικές. | ΦΕΚ εγκεκριμένων ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΕΝ |
| Πώς αντιμετωπίστηκε ο περιαστικός χώρος, ως εν δυνάμει οικιστικός ή ως ο ενδιάμεσος χώρος μεταξύ αστικού και αγροτικού χώρου με ειδικό σχεδιασμό; | ΦΕΚ εγκεκριμένων ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΕΝ |
| Ποιες οι συνήθειες επιτρεπόμενες χρήσεις γης για τη ρύθμιση του εξωαστικού χώρου με το Π.Δ της εκτός σχεδίου δόμησης; | | Ερωτηματολόγιο σε μελετητές |

| Ερευνητικά ερωτήματα | Στάδια έρευνας | |
|---|-----------------------------|---|
| | A Στάδιο | B Στάδιο |
| Πως αντιμετωπίστηκαν οι περιοχές του δικτύου Natura 2000 ως προς τις προτεινόμενες επιτρεπόμενες χρήσεις γης δεδομένου ότι μόνο περίπου το ¼ των περιοχών αυτών ανήκουν σε περιοχές προστασίας του Ν. 3937/2011 και έχουν φορείς διαχείρισης και καθορισμένες χρήσεις γης. Δηλαδή, προτάθηκαν μέσω των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ χρήσεις γης εντός περιοχών Natura 2000 ή όχι; | | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΕΝ |
| Πως αντιμετωπίστηκε η Γεωργική Γη Υψηλής Παραγωγικότητας, δεδομένου ότι ο Ν. 2508/97 δεν τη διαχωρίζει από την απλή γεωργική γη; | ΦΕΚ εγκεκριμένων ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΑΑΤ |
| Χωρικός σχεδιασμός και χρήσεις γης στην υπαίθρο: ο ρόλος των υπερκείμενων επιπέδων χωρικού σχεδιασμού | | |
| Ακολουθήθηκαν οι κατευθύνσεις του Εθνικού Χωροταξικού (άρ. 12 παρ. 6) για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης κατά προτεραιότητα στις κρίσιμες περιοχές του εξαστικού χώρου, όπου ασκούνται και οι μεγαλύτερες πιέσεις (ευρύτερες αστικές, νησιωτικές, παράκτιες, τουριστικές περιοχές κ.λπ.) στις μελέτες; | | Ερωτηματολόγιο Οδηγίες ΥΠΕΝ Ερώτημα προς ΥΠΕΝ |
| Ακολουθήθηκαν οι κατευθύνσεις των υπολοίπων υπερκείμενων πλαισίων σχεδιασμού (Ειδικά χωροταξικά πλαίσια, Περιφερειακά πλαίσια) για τον σχεδιασμό της υπαίθρου; | | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΕΝ |
| Ρυθμιστικός σχεδιασμός της υπαίθρου και τομεακές πολιτικές | | |
| Ακολουθήθηκαν οι κατευθύνσεις άλλων τομεακών πολιτικών, π.χ. της αγροτικής πολιτικής, της πολιτικής για τα δάση, για τους αρχαιολογικούς χώρους; | | Ερωτηματολόγιο Ερώτημα προς ΥΠΑΑΤ |
| Ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων κατά τον σχεδιασμό της υπαίθρου | | |
| Ποιος ο ρόλος της διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διευκόλυνση του έργου των μελετητών κατά τη ρύθμιση της υπαίθρου; | | Ερωτηματολόγιο |
| Ποιος ο ρόλος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στην ολοκλήρωση της μελέτης; | | Ερωτηματολόγιο |
| Ποια η συμβολή των ενεργών πολιτών στην ολοκλήρωση της μελέτης; | | Ερωτηματολόγιο |

Οι γενικές διαπιστώσεις από τη συνδυαστική αξιολόγηση των ευρημάτων στα δύο στάδια της έρευνας για τη ρύθμιση της υπαίθρου, όπως διατυπώθηκαν στον Πίνακα 2, αφορούν καταρχάς την τυπολογία των ζωνών και τον καθορισμό χρήσεων γης σε αυτές, στις δύο γενικές κατηγορίες της υπαίθρου, τις ΠΕΠ και ΠΕΠΔ. Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο, τα κριτήρια καθορισμού των χρήσεων γης στις ΠΕΠ ήταν περισσότερο σαφή από αυτά για τις ΠΕΠΔ. Αυτό συνέβη διότι στο άρθρο 4 του Ν. 2508/97 υπήρξε σαφής πρόβλεψη καθορισμού τεσσάρων (4) ζωνών: (α) της ζώνης των δασικών περιοχών, (β) τη ζώνης των αρχαιολογικών χώρων, (γ) τη ζώνης των περιοχών προστασίας του Ν. 1650/86 και (δ) της ζώνης προστασίας του τοπίου (ποτάμια, ρέματα κ.λπ.). Έτσι, οι απαντήσεις των αρμόδιων φορέων (αρχαιολογίες – δασικές υπηρεσίες) για αυτές τις ζώνες ήταν δεσμευτικές για τις μελέτες και ενσωματώθηκαν σε αυτές. Μόνο για τη Γεωργική Γη Υψηλής Παραγωγικότητας (ΓΓΥΠ) δεν υπήρξε χαρακτηρισμός της ως ΠΕΠ στα άρθρα 4 και 5 του Ν.2508/97⁷ και αντιμετωπίστηκε με διαφορετικό τρόπο στις εγκεκριμένες μελέτες, άλλοτε ως ΠΕΠΔ και άλλοτε

⁷ Στον Ν. 2508/97 υπήρξε αναφορά στο άρθρο 1 ότι μεταξύ των στόχων του νόμου είναι και η διαφύλαξη της ΓΓΥΠ (άρθρο 1, παρ.2, δεύτερο εδάφιο). Επίσης στο με αρ. πρωτ. 48859/13.11.2008 έγγραφο οδηγιών του ΥΠΕΧΩΔΕ η ΓΓΥΠ αναφέρεται ως ΠΕΠ απόλυτης προστασίας με πλήρη απαγόρευση δόμησης.

ως ΠΕΠ (Σχήμα 2). Το έλλειμμα αυτό έχει αντιμετωπιστεί σήμερα με τον Ν. 4759/20 (άρ. 10), όπου πλέον στις ΠΕΠ περιλαμβάνονται και οι περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως ΓΓΥΠ.

Σχήμα 2. Κατάταξη της Γεωργικής Γης Υψηλής Παραγωγικότητας σε ΠΕΠ ή ΠΕΠΔ. Πηγή: Βεζυριαννίδου, 2021.

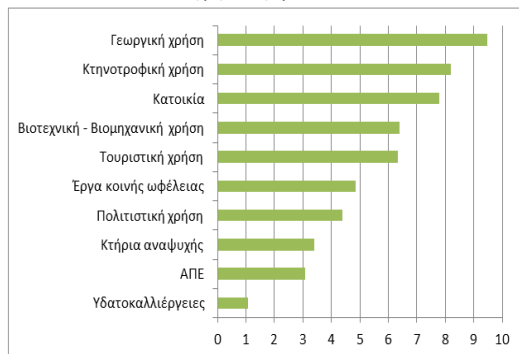


Όσον αφορά τις περιοχές προστασίας του άρθρου 19 του Ν. 1650/1986, από το Α' στάδιο της έρευνας καταγράφηκε ότι, από τις εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, το 65% αυτών περιλαμβάνει τις περιοχές του δικτύου Natura 2000, το 18% τα εθνικά πάρκα και το 0,02% και τις περιοχές προστασίας της συνθήκης RAMSAR. Σχετικά με τη ρύθμιση των περιοχών αυτών, οι μελετητές και τα στελέχη των ΔΙΠΕΧΩΣΧ αναφέρουν ότι στις περιοχές προστασίας που ρυθμίστηκαν με το άρθρο 21 του Ν. 1650/1986 (εθνικά πάρκα κ.λπ.), τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ υιοθέτησαν τις χρήσεις γης που προσδιορίζονται στα εγκεκριμένα ΠΔ ή ΥΑ χαρακτηρισμού τους και σε ορισμένα από αυτά επέβαλαν περαιτέρω περιορισμούς. Αναφορικά με τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 που δεν είχαν ρυθμισθεί βάσει του άρθρου 21 του Ν. 1650/86, στις μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ περιλήφθηκε η οριοθέτησή τους με απλή αναφορά στον περιορισμό των οχλουσών και ασύμβατων με το περιβάλλον χρήσεων βάσει των γενικών διατάξεων του άρθρου 9 του Ν. 3937/11. Επίσης, επισημάνθηκε από τους μελετητές η ανάγκη εκπόνησης Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) για τον καθορισμό χρήσεων γης στις επιμέρους ζώνες προστασίας. Επιπλέον, σε ορισμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ οι μελετητές πρότειναν νέες ΠΕΠ, προκειμένου να αξιολογηθούν από το ΥΠΕΝ. Ωστόσο, σύμφωνα με τη Γενική Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Πολιτικής του ΥΠΕΝ⁸ τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 δεν μπορούν να καθορίζουν νέες ΠΕΠ προστασίας με βάση τις διατάξεις του άρθρου 5 του Ν. 3937/11, αλλά μόνο πρόσθετους όρους και περιορισμούς στις ισχύουσες ΠΕΠ προστασίας, στο πλαίσιο θεσμοθέτησης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Έτσι, δεν κατέστη δυνατή η περαιτέρω δυνατότητα χαρακτηρισμού αξιολόγων περιβαλλοντικά περιοχών ως προστατευόμενων (π.χ. τοπία, φυσικοί σχηματισμοί).

⁸ Βάσει του υπ' αριθμ. 8539/262/27-03-2017 εγγράφου της Διεύθυνσης Προστασίας Βιοποικιλότητας, Εδάφους & Διαχείρισης Αποβλήτων, Τμήμα Βιοποικιλότητας και Προστατευόμενων Περιοχών.

Σχετικά με τις ΠΕΠΔ, διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρξε ενιαία αντιμετώπιση από τους μελετητές, αλλά αρκετά μεγάλος βαθμός ευελιξίας όσον αφορά τον καθορισμό των χρήσεων γης. Σε αυτό συνέβαλε η απουσία ενός κανονιστικού πλαισίου που θα καθόριζε τις κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης για το σύνολο του εξωαστικού χώρου, αλλά και ειδικότερα για τον περιαστικό και τον λοιπό αγροτικό χώρο. Ακολουθήθηκε το παράδοξο του ΠΔ της 23.2/6.3.1987, που αφορούσε τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές και καθόριζε γενικές και ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης για αυτές, να εφαρμόζεται και στην ύπαιθρο μέχρι το 2018, που εκδόθηκε το ΠΔ 59/18⁹. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι δεν διαχωρίστηκε ο σχεδιασμός του περιαστικού χώρου από αυτόν του υπόλοιπου αγροτικού χώρου, καθώς δεν υπήρξε σχετική κατεύθυνση του Ν. 2508/97, παρότι οι δύο περιοχές εμφανίζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά. Σχετική αναφορά υπήρξε μόνο σε έγγραφο του ΥΠΕΝ.¹⁰ Περιαστικές ΖΟΕ του Ν. 1337/83 ενσωματώθηκαν σε δέκα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ χωρίς τροποποίηση των δεσμεύσεων και των χρήσεων γης τους. Ο λοιπός αγροτικός χώρος δεν έτυχε ιδιαίτερης μέριμνας σχεδιασμού στον Ν. 2508/97, παρότι αποτελεί συντριπτικά τη μεγαλύτερη εδαφική έκταση της προς ρύθμιση περιοχής. Το σύνολο των μελετητών και της διοίκησης επέλεξε για τις ΠΕΠΔ ένα συνδυασμό δραστηριοτήτων πέραν των αγροτικών, χρησιμοποιώντας το εργαλείο της ΕΣΔ ή την πολεοδόμηση σε Οργανωμένους Υποδοχείς. Κατά κανόνα κυριάρχησε η «εύκολη» λύση της ΕΣΔ και οι Οργανωμένους Υποδοχείς προτιμήθηκαν κυρίως σε περιπτώσεις συγκέντρωσης υπάρχουσών βιομηχανικών μονάδων. Κατά τη ρύθμιση των ΠΕΠΔ, οι μελετητές πρότειναν κυρίως τη γεωργική και την κτηνοτροφική χρήση και ακολούθως την κατοικία (Σχήμα 3).

Σχήμα 3. Κυριάρχες χρήσεις που καθορίστηκαν με το εργαλείο της ΕΣΔ στις ΠΕΠΔ των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97. Πηγή: Βεζυριαννίδου, 2021.



⁹ Στο ΠΔ59/18 δημιουργήθηκε μια γενική κατηγορία για περιοχές με αγροτική χρήση (άρ. 14), η οποία συμπληρώθηκε με γενικές και ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης για τις προστατευόμενες περιοχές του άρθρου 21 του Ν. 1650/1986 με τον Ν. 4685/2020 (άρ. 44) και μια γενική κατηγορία για τις ΠΕΠΔ (άρ. 15) με ειδικές κατηγορίες χρήσεων ανάλογα με την ειδική χωρική λειτουργία και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής.

¹⁰ Στο υπ' αριθμ. πρωτ. 48859/13.11.2008 έγγραφό της, η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΝ αναφέρει ότι κατά τον σχεδιασμό του αγροτικού χώρου θα πρέπει να υπάρχει διαφορετική αντιμετώπιση των περιαστικών ζωνών από τις λοιπές ζώνες των υπόλοιπων εκτός σχεδίου περιοχών.

Αναφορικά με την κάθετη συνέργεια μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού, οι μελετητές σε ποσοστό 60% και η διοίκηση σε ποσοστό 42,9%, δήλωσαν ότι ακολουθήθηκαν απολύτως οι κατευθύνσεις του Εθνικού Χωροταξικού. Επίσης, οι μελετητές σε ποσοστό 86,7% και η διοίκηση σε ποσοστό 100% δήλωσαν ότι ακολουθήθηκαν οι κατευθύνσεις των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων (ΕΧΠ) και των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (ΠΧΠ). Ωστόσο, όλοι τόνισαν την απουσία ενός ειδικού πλαισίου για τη ρύθμιση της υπαίθρου με επιμέρους εξειδικεύσεις για τον ορεινό όγκο, τις παραθαλάσσιες ζώνες κ.λπ. Ειδικότερα, επισημάνθηκε η απουσία κατευθύνσεων για τη διαχείριση ζητημάτων ασύμβατων χρήσεων γης στον παράκτιο και τον νησιωτικό χώρο, όπως η συνύπαρξη τουρισμού και γεωργικής χρήσης και η απουσία κατευθύνσεων για την από κοινού αντιμετώπιση του παράκτιου και θαλάσσιου χώρου, που έχουν οδηγήσει σε συνεχιζόμενη υποβάθμιση της υπαίθρου.

Σχετικά με την οριζόντια συνέργεια του χωρικού σχεδιασμού με άλλες τομεακές πολιτικές, οι μελετητές ανέφεραν ότι ενσωμάτωσαν στις μελέτες τους τις προβλέψεις της κείμενης νομοθεσίας για τις περιοχές που άπτονταν των αρμοδιοτήτων άλλων φορέων, όπως αρχαιολογικών χώρων, δασικών περιοχών κ.λπ. και υιοθέτησαν τις γνωμοδοτήσεις τους. Παράλληλα, δήλωσαν ότι υπήρξαν περιπτώσεις απροθυμίας ορισμένων εμπλεκόμενων δημόσιων υπηρεσιών, όπως των δασικών υπηρεσιών και των Διευθύνσεων Αγροτικής Ανάπτυξης να παράσχουν τα απαιτούμενα στοιχεία, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των μελετών. Τονίσθηκε, επίσης, ότι υπήρξε υψηλή αίσθηση καθήκοντος ορισμένων υπηρεσιών, με χαρακτηριστικότερο το παράδειγμα των Εφορειών Αρχαιοτήτων, που συμμετείχαν αδιάλειπτα στις διαδικασίες γνωμοδοτήσεων.

Τέλος, σχετικά με τον ρόλο των εμπλεκόμενων φορέων, τόσο η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΝ, όσο και οι μελετητές και τα στελέχη των ΔΙΠΕΧΩΣΧ ανέφεραν την απουσία παροχής κατευθύνσεων και παρακολούθησης της εφαρμογής των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ από το ΥΠΕΝ για κρίσιμα ζητήματα ρύθμισης του εξωαστικού χώρου (όπως τα κριτήρια των οικιστικών επεκτάσεων, η έλλειψη ενός κανονιστικού πλαισίου χρήσεων γης για την ύπαιθρο κ.λπ.). Μάλιστα, στις απαντήσεις του ΥΠΕΝ¹¹ διαφαίνεται η απουσία συνέργειας και συντονισμού μεταξύ των κύριων για τον χωρικό σχεδιασμό Διευθύνσεων του ΥΠΕΝ, δηλαδή της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού και της Διεύθυνσης Χωροταξικού Σχεδιασμού για κρίσιμα ζητήματα της υπαίθρου. Η πρώτη περιοριζόταν στην παροχή οδηγιών για τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές ενώ η δεύτερη θεωρούσε ότι τα ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εκπόνηση των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αποτελούν αντικείμενο πολεοδομικού σχεδιασμού και δεν άπτονται των αρμοδιοτήτων της. Επίσης, οι μελετητές τόνισαν τη μεγάλη χρονική καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των μελετών

¹¹ Η Διεύθυνση Χωροταξικού Σχεδιασμού της Γενικής Διεύθυνσης Χωρικού Σχεδιασμού απάντησε με το υπ' αριθμ. 8254/28.04.2017 έγγραφο της, και η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού της Γενικής Διεύθυνσης Πολεοδομίας με το υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/26534/105/16-05-2018 έγγραφο της.

κατά τουλάχιστον έναν χρόνο, λόγω καθυστέρησης παροχής διευκρινιστικών απαντήσεων από το ΥΠΕΝ σε ερωτήματά τους.

Οι ΔΙΠΕΧΩΣΧ που είχαν την ευθύνη έγκρισης των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ακολούθησαν καθεμία τη δική της προσέγγιση στον έλεγχο και την έγκριση των μελετών λόγω απουσίας ενιαίων κατευθύνσεων από το ΥΠΕΝ. Ως σημαντικότερα προβλήματα αναφέρθηκαν η έλλειψη εξειδικευμένου στελεχιακού δυναμικού και η απουσία πλαισίου που να ρυθμίζει τον αριθμό στελεχών και τις ειδικότητες που απαιτούνται για την έγκριση των μελετών. Παρατηρήθηκε, δηλαδή, η διοίκηση να προσπαθεί να ελέγξει τα αποτελέσματα μιας πολυάριθμης και εξειδικευμένης μελετητικής ομάδας, καθώς οι προδιαγραφές των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ απαιτούν σημαντικό αριθμό επιστημόνων-μελετητών με εμπειρία και γνώση του σχεδιασμού¹². Παρά ταύτα, οι μελετητές σε ποσοστό 80% τόνισαν την εξαιρετική συνεργασία που είχαν με τα στελέχη της διοίκησης (ΔΙΠΕΧΩΣΧ).

Οι δήμοι εμφάνισαν αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ λόγω έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού σε πολεοδομικά θέματα, αδυναμίας οργανωτικής ετοιμότητας και πόρων και δημιουργίας πελατειακών σχέσεων μεταξύ αιρετών και ομάδων συμφερόντων. Μεταξύ άλλων, επισημάνθηκε από τους μελετητές ότι για τους αιρετούς η προστασία του περιβάλλοντος ήταν μια θεωρητική έννοια, καθώς δεν κατανοούσαν τη σημασία του σχεδιασμού.

Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών (κάτοικοι, ιδιοκτήτες γης, ιδιοκτήτες επιχειρήσεων και γενικότερα ενδιαφερόμενοι πολίτες)¹³ στον Ν. 2508/97 είχε αόριστο χαρακτήρα και αφορούσε στη γνωστοποίηση από τον δήμο της εκπόνησης μελέτης ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και στη δυνατότητα έκφρασης γνώμης από τους πολίτες, χωρίς να καθορίζεται όμως η μορφή επιρροής που θα έχει η γνώμη αυτή στη διαδικασία του σχεδιασμού. Οι μελετητές ανέφεραν ότι η γνώμη των πολιτών ήταν χρήσιμη και σημαντική για την ολοκλήρωση της μελέτης, αλλά κατατιθέτο σπάνια, ειδικά στους μικρούς δήμους. Η γνώμη των πολιτών γινόταν προβληματική και συνοδευόταν από αντιδράσεις όταν η επιβολή ρυθμίσεων στον εκτός σχεδίου χώρο ήταν σε αντίθεση με την ικανοποίηση των μικροσυμφερόντων τους, η οποία οδηγούσε σε δραματική καθυστέρηση στην ολοκλήρωση της μελέτης και πολλές φορές στη διακοπή της. Στην εν λόγω καθυστέρηση συνέβαλαν οι νέες θεσμικές διατάξεις για τον χωρικό σχεδιασμό (εθνικό

¹²(Βεζυριαννίδου,2018) Αναφέρονται περιπτώσεις όπου ο έλεγχος των μελετών γινόταν από στελέχη χωρίς γνώση του αντικείμενου και ειδικότητα ακατάλληλη για τον έλεγχο πολεοδομικών σχεδίων (όπως πχ Ηλεκτρολόγος Μηχανικός στην ΔΙΠΕΧΩΣΧ της ΑΔ Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας. Η ΔΙΠΕΧΩΣΧ της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας αποτελεί την δεύτερη ΔΙΠΕΧΩΣΧ της χώρας με ποσοστό 37%, μετά από αυτήν της ΚΜ (ποσοστό 40%) ως προς έγκριση μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97. ¹³Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών εισήχθη στον Ν.1337/1983 (άρθρο 3), με την μορφή της ανοικτής συγκέντρωσης ως συμβουλευτική συμμετοχή, χωρίς δηλαδή να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας σχεδιασμού του ΓΠΣ και χωρίς να προσδιορίζεται σε ποια φάση της διαδικασίας αυτής οφείλει να παρέχεται. Η πρακτική αυτή υιοθετήθηκε και στη συνέχεια.

χωροταξικό, ειδικά πλαίσια, νόμος για το τοπίο κ.λπ.) και η αναγκαιότητα προσαρμογής της μελέτης σε αυτές, με αποτέλεσμα την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έναρξη έως την έγκριση¹⁴ και την αναγκαιότητα επικαιροποίησής της.

Εν τέλει, η πρόθεση του Ν. 2508/97 για ρύθμιση της υπαίθρου στις δύο βασικές κατηγορίες της, τις ΠΕΠ και τις ΠΕΠΔ για το σύνολο της επικράτειας για την χρονική περίοδο από το 1997 έως το 2018 ενός δήμου στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, δεν πέτυχε απόλυτα τον κύριο στόχο της βιωσιμότητας. Η εμπειρική έρευνα ανέδειξε ότι σε θεσμικό επίπεδο δεν υπήρξε πρόβλεψη στον Ν. 2508/97 για την οριοθέτηση όλων των ΠΕΠ και ενιαία αντιμετώπιση για τον καθορισμό χρήσεων γης εντός αυτών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η ΓΓΥΠ δεν αποτέλεσε κατ' ανάγκη ΠΕΠ. Επιπλέον, για τις περιοχές του δικτύου Natura δεν έγινε καθορισμός χρήσεων γης, παρά μόνο οριοθέτησή τους και απαγόρευση οχλουσών χρήσεων εντός αυτών. Στις ΠΕΠΔ δεν διαφοροποιήθηκε ο σχεδιασμός του περιαστικού χώρου από αυτόν του αγροτικού παρότι οι δύο περιοχές εμφανίζουν διαφορετικά αναπτυξιακά χαρακτηριστικά. Στα παραπάνω συνετέλεσε και το γεγονός ότι δεν δημιουργήθηκε κωδικοποιημένος κατάλογος χρήσεων γης για τον αστικό, τον περιαστικό και τον λοιπό εξωαστικό χώρο, αλλά το ΠΔ της 23.2/6.3.1987 συνέχισε να εφαρμόζεται και για την ύπαιθρο μέχρι την έκδοση του ΠΔ 59/18.

Οι ανωτέρω θεσμικές παραλείψεις και αστοχίες του Ν. 2508/97 ενισχύθηκαν από την απουσία βούλησης σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας και κεντρικής διοίκησης για την παροχή των απαραίτητων κατευθυντήριων κειμένων πολιτικής και οδηγιών προς τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και τους μελετητές για την εφαρμογή του σχεδιασμού. Διαπιστώθηκε, δηλαδή, αδυναμία στην παροχή στρατηγικών κατευθύνσεων για την κοινή αντιμετώπιση σε κρίσιμα ζητήματα ρύθμισης του εξωαστικού χώρου, όπως είναι η διαχείριση ασύμβατων χρήσεων γης στον παράκτιο και τον νησιωτικό χώρο (συνύπαρξη τουρισμού και γεωργικής χρήσης), ο τρόπος αντιμετώπισης του παράκτιου και θαλάσσιου χώρου, η διαχείριση της αστικής διάχυσης στον περιαστικό χώρο κ.λπ., ώστε να είναι εφικτή η δυνατότητα χωροθέτησης των επενδυτικών δραστηριοτήτων με ταυτόχρονη προστασία του περιβάλλοντος. Η παραπάνω αδυναμία ενισχύθηκε από την απουσία ουσιαστικού ελέγχου των μελετών από τους Δήμους, λόγω της ύπαρξης μιας ήδη διαμορφωμένης κατάστασης που έθετε περιορισμούς στον σχεδιασμό και αφορούσε στην έλλειψη διαδικασιών ουσιαστικής διαβούλευσης εξαιτίας μικροπολιτικών και πελατειακών σχέσεων μεταξύ αιρετών και ομάδων συμφερόντων. Αυτό είχε αποτέλεσμα οι αποκεντρωμένες διοικήσεις που είχαν την ευθύνη έγκρισης των μελετών να εμφανίζουν αδυναμία διαχείρισης με αποτελεσματικό τρόπο του σχεδιασμού των κρίσιμων ζητημάτων του εξωαστικού χώρου.

¹⁴Υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες η διάρκεια των μελετών από την ανάθεση έως την έγκριση ήταν 12 χρόνια (Βεζυριαννίδου, 2015α).

4. Συμπεράσματα

Στην Ελλάδα, το εργαλείο της Εκτός Σχεδίου Δόμησης (ΕΣΔ), το παλαιότερο εργαλείο της πολεοδομικής νομοθεσίας για τη σημειακή χωροθέτηση και δόμηση έργων και δραστηριοτήτων, καθόρισε τη διαμόρφωση της υπαίθρου τόσο σε περιοχές χωρίς σχέδιο όσο και σε περιοχές με σχέδια χρήσεων γης (ΖΟΕ, ΣΧΟΟΑΠ/ΓΠΣ). Οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) του Ν. 1337/83 λειτούργησαν ανασταλτικά ως προς τη δόμηση και εν γένει την ανεξέλεγκτη αστικοποίηση μέσω της αύξησης του ορίου κατάμησης και αρτιότητας των γηπέδων και του καθορισμού των επιτρεπτών χρήσεις γης ανά ζώνες. Ωστόσο, η συμβολή τους στη ρύθμιση της υπαίθρου και στην επίτευξη βιωσιμότητας ήταν περιορισμένη, καθώς κάλυψαν ένα μικρό μέρος της επικράτειας. Αντίθετα, τα ΓΠΣ /ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97 αποτέλεσαν τα πλέον ολοκληρωμένα σχέδια χρήσεων γης και ρύθμισης της υπαίθρου κατά τη χρονική περίοδο ισχύος κι εφαρμογής του νόμου, δηλαδή από το 1997 έως το 2018, με κύριο στόχο την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης.

Η εμπειρική έρευνα ανέδειξε ότι η πρόθεση του Ν. 2508/97 για επίτευξη του κύριου στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης δεν επετεύχθη απόλυτα. Η ρύθμιση της υπαίθρου στις δύο κατηγορίες της (ΠΕΠ και ΠΕΠΔ) έγινε στο 19% των Δημοτικών Ενοτήτων της χώρας. Πρόκειται για ποσοστό μικρό, αλλά αυξημένο σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο εφαρμογής της ΖΟΕ. Σε θεσμικό επίπεδο διαπιστώθηκαν παραλείψεις, αστοχίες και ασάφειες κατά τη ρύθμιση της υπαίθρου στις δύο βασικές κατηγορίες της. Συγκεκριμένα, όσον αφορά στις ΠΕΠ, στον Ν. 2508/97 δεν υπήρξε σαφής πρόβλεψη για την κατηγοριοποίηση της ΓΓΥΠ ως ΠΕΠ, ενώ για τις περιοχές προστασίας του δικτύου Natura 2000 δεν προβλεπόταν καθορισμός χρήσεων γης, παρά μόνο οριοθέτησή τους και απαγόρευση οχλουσών χρήσεων εντός αυτών. Η ανωτέρω παράλειψη οδήγησε τους μελετητές σε διαφορετικό τρόπο ρύθμισης των ευαίσθητων περιβαλλοντικά περιοχών, απομακρύνοντας τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης της υπαίθρου. Επιπλέον, αναπτυξιακές δραστηριότητες χωροθετήθηκαν ενδεχομένως σε ευαίσθητες περιβαλλοντικά περιοχές του δικτύου Natura 2000, ελλείψει καθορισμένων χρήσεων γης σε αυτές, με συνέπεια την απώλεια της βιοποικιλότητας. Αντίστοιχα, για τις ΠΕΠΔ δεν προβλέφθηκε στον νόμο διαφοροποίηση του σχεδιασμού του περιαστικού χώρου από αυτόν του αγροτικού, με αποτέλεσμα αφενός την υποβάθμιση του αγροτικού χώρου από την εισροή αναπτυξιακών χρήσεων και αφετέρου τη μη ορθολογική οργάνωση του περιαστικού χώρου.

Στην απομάκρυνση από τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης της υπαίθρου κατά την εφαρμογή του Ν. 2508/97 συνέβαλε και η απουσία δημιουργίας και παροχής εξουσιοδοτικών για την εφαρμογή του νόμου διατάξεων, κατευθύνσεων και οδηγιών από την κεντρική διοίκηση και την πολιτική ηγεσία. Ενδεικτικά, σημαντική αστοχία θεωρείται η αδυναμία δημιουργίας ενός ενιαίου, κωδικοποιημένου καταλόγου χρήσεων γης για τον αστικό, τον περιαστικό και τον λοιπό εξωαστικό χώρο, με αποτέλεσμα το ΠΔ της 23.2/6.3.1987 να εφαρμόζεται και για την ύπαιθρο μέχρι την έκδοση του ΠΔ 59/18. Η απουσία πολιτικής βούλησης για την ολοκλήρωση του σχεδιασμού βάσει του Ν. 2508/97 εκφράστηκε και από την αδυναμία παρακολούθησης και

αξιολόγησης των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και των ρυθμίσεων που επέβαλαν. Επίσης, διαφάνηκε η απουσία συνέργειας και συντονισμού μεταξύ των κύριων αρμόδιων για τον χωρικό σχεδιασμό Διευθύνσεων του ΥΠΕΝ και η αδυναμία των δήμων για ουσιαστικό έλεγχο των μελετών. Ως αποτέλεσμα της έλλειψης διαδικασιών ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων (ΥΠΕΝ, δήμοι, τοπικές κοινωνίες, ομάδες συμφερόντων), οι αποκεντρωμένες διοικήσεις δεν κατάφεραν να διαχειριστούν αποτελεσματικά τον σχεδιασμό των κρίσιμων ζητημάτων του εξωαστικού χώρου, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της ολοκλήρωσης των μελετών ή ακόμη και τη μη έγκρισή τους.

Ως γενικό συμπέρασμα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο Ν. 2508/97 τόσο σε θεσμικό επίπεδο, όσο και κατά την εφαρμογή του, παρότι χαρακτηρίστηκε από σχετική αμηχανία σχετικά με τη ρύθμιση της υπαίθρου, κατάφερε να εξειδικεύσει και να κατηγοριοποιήσει τις περιοχές της προς σχεδιασμό. Επιπλέον, ήταν σημαντικό ότι θεσμοθετήθηκαν αρκετές μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (που αντιστοιχούσαν σε 19% των ΔΕ της χώρας το 2018), αριθμός υψηλότερος έναντι αυτού των εγκεκριμένων ΖΟΕ του Ν. 1337/83. Παρά το γεγονός ότι συνολικά η ρύθμιση της υπαίθρου παρέμεινε περιορισμένη, αποτέλεσε πολύτιμη εμπειρία, καθώς συνετέλεσε στον εντοπισμό των παραγόντων που δυσχεραίνουν τον σχεδιασμό (έλλειψη συνέργειας μεταξύ της κεντρικής και της τοπικής διοίκησης, απουσία πολιτικής βούλησης, ασάφεια κατά τον χαρακτηρισμό των ζωνών και τον καθορισμό χρήσεων γης σε αυτές). Εν τέλει, η γνώση των προβλημάτων που έχουν κληροδοτηθεί από το παρελθόν μπορεί να θέσει τις βάσεις για την ασφαλή και αποτελεσματική ολοκλήρωση των μελετών των νέου τύπου ΣΧ, των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων του Ν. 4759/20.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσσα

- Αγρίου, Στ. (2021) *Συστήματα και μηχανισμοί παραγωγής του εξωαστικού χώρου εκτός σχεδίου δόμηση, περιοχές εκτός και εντός σχεδιασμού και οργανωμένοι υποδοχείς: η περίπτωση της Π.Ε Μεσσηνίας*. Μεταπτυχιακή διπλωματική Εργασία. Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΜΠ.
- Ανθοπούλου, Θ. (2001) «Γεωγραφικές διαφοροποιήσεις, χωρικές και κοινωνικές ανασυνθέσεις του υπαίθρου χώρου». Στο Α. Μωυσίδης & Θ. Ανθοπούλου (επιμ.) *Από τον αγροτικό χώρο στην ύπαιθρο χώρα: μετασχηματισμοί και σύγχρονα δεδομένα του αγροτικού κόσμου στην Ελλάδα*. Αθήνα: Gutenberg, 103-148.
- Αραβαντινός, Α. (2007) *Πολοδομικός σχεδιασμός: για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. 2η έκδ. Αθήνα: Συμμετρία.
- Βασενχόβεν, Λ. (1995) «Χωροταξία και η ύπαιθρος χώρα (ή το απαραβίαστο της εκτός σχεδίου δόμησης)». *ΣΕΠ/ΤΟΠΟΣ*, τόμος ΙΙ, 13-27.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015α) «Ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα: αξιολόγηση της πολιτικής και της υλοποίησής του, μέσα από το εργαλείο των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/97». Στο: *Πρακτικά 4ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος, 24-27/9/2015.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015β) «Ο τοπικός χωρικός σχεδιασμός στην Ελλάδα μέσα από την εμπειρία των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) του Ν. 2508/97». Στο *13ο Συνέδριο ERSA-GR «Αυτοδιοίκηση και τοπική και περιφερειακή διοίκηση: σύγχρονες προοπτικές»*. Αθήνα, 26-27 Ιουνίου.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2018) «Πορεία υλοποίησης του χωρικού σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης: περίπτωση μελέτης η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης». Στο *Πρακτικά 5ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, 1637-1648.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2021) *Ο ρυθμιστικός σχεδιασμός της υπαίθρου στην Ελλάδα: πολιτικές, εφαρμογή και αποτίμηση*. Διδακτορική Διατριβή. ΤΜΧΠΠΑ, ΠΘ.
- Βεζυριαννίδου, Σ. & Λαλένης, Σ. (2018) «Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης ως αναπτυξιακή διαδικασία στην Ελλάδα». Στο 16ο Επιστημονικό Συνέδριο ERSA-GR «Στρατηγικές Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης: Σύγχρονες Προκλήσεις». Αθήνα, 22-23 Ιουνίου.
- Βλαντού, Α. (2008) «Εκτός σχεδίου δόμηση: η ελληνική ιδιαιτερότητα σχεδιασμού της υπαίθρου. Αιτίες της παθογένειας και προτάσεις αντιμετώπισης», *Νόμος & Φύση*. Προσβάσιμο από: <https://nomosphysis.org.gr/11804/ektos-sxediou-domisi-i-elliniki-idiaiterotita-sxediasmou-tis-upaithrou-aities-tis-pathogeneias-kai-protaseis-antimetopisis/> [ανάκτηση 9/2/2023].
- Γεμεντζή, Γ. (2011) *Αστική διάχυση και οικιστικό δίκτυο: έννοιες και εργαλεία ανάλυσης με εφαρμογή στην περιοχή επιρροής της Θεσσαλονίκης*. Διδακτορική διατριβή. Τμήμα Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΑΠΘ.
- Γετίμης, Π. (1989) *Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα: τα όρια της μεταρρύθμισης*. Αθήνα: Οδυσσεάς.

- Γιαννακού, Α. (2015) «Οι μεταρρυθμίσεις του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: μια επισκόπηση της περιόδου 1974-2009». Στο Δ. Λατινόπουλος, Γ. Ποζουκίδου & Ι. Φραγκόπουλος (επιμ.) *Χώρου ζητήματα: θεωρίες και μεθοδολογίες για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη*. Θεσσαλονίκη: Ζήτη, 17-49.
- Γούσιος, Δ. (2017) *Εδαφική προσέγγιση και χωροταξία της υπαίθρου*. Διδακτικές σημειώσεις στο ΠΜΣ «Χωρικές Δυναμικές και Χωροταξία της Υπαίθρου». ΤΜΧΠΠΑ, ΠΘ.
- διαΝΕΟσις (2017) *Προστατευόμενες περιοχές Natura 2000: μια χαμένη ευκαιρία*. Προσβάσιμο από: <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/11/natura2000.pdf> [ανάκτηση 12/3/2023].
- Δημητρόπουλος, Γ. (2015) *Μελέτη για την ορθολογική αναθεώρηση της εκτός σχεδίου δόμησης*. Αθήνα: ΙΝΣΕΤΕ. Προσβάσιμο από: https://insete.gr/wp_content/uploads/2020/02 [ανάκτηση 19/3/2023].
- Επιτροπή Πισσαρίδη (2020) *Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία*. Προσβάσιμο από: https://www.government.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth_plan_2020-11-23_1021.pdf [ανάκτηση 19/2/2023].
- Ευαγγελίδου, Μ., Κώστα, Κ., Μπασουκέα, Ε., Μωυσιάδου, Τ. & Χλέπας, Ν. (2005) *Μελέτη επιπέδων σχεδιασμού του χώρου και σχετικών διαδικασιών θεσμοθέτησης*. Αθήνα: ΤΕΕ.
- ΙΤΥΕ Διόφαντος (2021) *Ιστορία του αρχαίου κόσμου: Α΄ Γενικού Λυκείου*. Αθήνα: ΙΤΥΕ Διόφαντος.
- ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ (2006) *Πολεοδομικός σχεδιασμός: προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης*. Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής. Αθήνα: ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ.
- Κίζος, Θ. (2003) *Γεωγραφία της υπαίθρου*. Διδακτικές σημειώσεις. Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Κίζος, Α. (2014) «Από το αγροτικό τοπίο στο τοπίο της υπαίθρου: η γεωγραφία και οι προσλήψεις των τοπίων της ελληνικής υπαίθρου». *Αειχώρος*, 19, 6-23.
- Κίζος, Θ. & Βακουφάρης, Χ. (2006) «Αγροτική ανάπτυξη ή ανάπτυξη της υπαίθρου;: εννοιολογικές μεταβολές στην Κοινή Αγροτική Πολιτική και η ελληνική προσέγγιση στην εφαρμογή της». *Γεωγραφίες*, 11, 34-50.
- Λαλένης, Κ. & Βεζυριαννίδου, Σ. (2020) «Ο χωρικός σχεδιασμός και οι συναφείς απόπειρες θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, την εποχή της οικονομικής κρίσης: αξιολόγηση αναγκαιότητας και αποτελεσμάτων». *Αειχώρος*, 31, 94-118.
- Λαλένης, Κ. & Κυριαζής, Α. (2012) «Αντιφατικότητα θεσμικού πλαισίου και αδιέξοδα σχεδιασμού: αστικό περιβάλλον και δάσος σε σύγκρουση στο νέο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Καβάλας». Στο *Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, 312-317.
- Μέλισσας, Δ. (2010) *Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο και η ζώνη οικιστικού ελέγχου*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μέλισσας, Δ. (2019) *Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μπαμπινιώτης, Γ. (2002) *Λεξικό της νέας ελληνικής γλώσσας*. 2η έκδ. Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ.

- Οικονόμου, Δ. (1995) «Χρήσεις γης και δόμηση στον εξωαστικό χώρο: η ελληνική εκδοχή της αειφορίας». *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών*. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 1-23.
- Οικονόμου, Δ. (2007) «Η σχέση των επιπέδων και των βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού». *Νόμος και Φύση*. Προσβάσιμο από: <https://nomosphysis.org.gr/11063/i-sxesi-ton-epipedon-kai-ton-bathmidon-tou-poleodomikou-sxediasmou-septembrios-2007/> [ανάκτηση 15/1/2023].
- Οικονόμου, Δ. (2010) *Πολεοδομική πολιτική*. Διδακτικές σημειώσεις, μέρος II. ΤΜΠΧΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Τσάμη, Μ. (2015) *Ανάλυση της πολιτικής των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο*. Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία. ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο: Πρακτικά 3^{ου} Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 27-30/9/2012, 18-24.

Ξενόγλωσση

- Allmendinger, P. (2009) *Planning theory*. 2nd edition. Basingstoke, UK / New York, USA: Palgrave Macmillan.
- CEMAT (2006) *Resolution no 2 on territorial governance: empowerment through enhanced coordination: regional planning and technical cooperation and assistance division*. Strasbourg: Council of Europe.
- Cloke, P. (1977) "An index of rurality in England and Wales". *Regional Studies*, 11(1), 31-46.
- Cloke, P. & Edwards, G. (1986) "Rurality in England and Wales 1981: a replication of the 1971 index". *Regional Studies*, 20(4), 289-306.
- Davoudi, S. & Stead, D. (2002) "Urban-Rural Relationships: an introduction and a brief history". *Built Environment*, 28(4), 269-277.
- EEA (2010) *The European environment state and outlook 2010: land use*. European Environment Agency: Copenhagen.
- EEA (2015) *The European environment-state and outlook 2015: synthesis report*. European Environment Agency: Copenhagen. Προσβάσιμο από: <https://www.eea.europa.eu/soer/2015/synthesis/report/action-download-pdf-old/view> [ανάκτηση 10/1/2023].
- ESPON (2007) *ESPON project 2.3.2: governance of territorial and urban policies from EU to local level: final report*. ESPON: Luxemburg. Προσβάσιμο από: [https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpact Projects/Governance/fr-2.3.2 final feb2007.pdf](https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpact%20Projects/Governance/fr-2.3.2%20final%20feb2007.pdf) [ανάκτηση 12/1/2023].
- Frank, K.I. & Hibbard, M. (2017) "Rural planning in the twenty-first century: context-appropriate practices in a connected world". *Journal of Planning Education and Research*, 37(3), 299-308.
- Gallent, N. & Gkartzios, M. (2019) "Defining rurality and the scope of rural planning". In M. Scott, N. Gallent, & M. Gkartzios, (eds.) *The Routledge companion to rural planning*. Routledge: New

- York, 24-43.
- Gallent, N., Hamiduddin, I., Juntti, M., Kidd, S. & Shaw, D. (2015) *Introduction to rural planning: economies, communities and landscapes*. Routledge: London.
- GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (2012) *Land use planning: concept, tools and applications*.
- Lagopoulos, A.P. (2018) “Clarifying theoretical and applied land-use planning concepts”. *Urban science*, 2(17), 1-20.
- Marsden, T. (2006) “Pathways in the sociology of rural knowledge”. In P. Cloke, T. Marsden & P.H. Mooney, (edit.) *Handbook of rural studies*. London: Sage, 3-17.
- Pickett, S., Cadenasso, M. & Grove, J. M. (2004) “Resilient cities: meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms”. *Landscape and Urban Planning*, 69(4), 369-384.
- OECD – Organization of Economic Co-operation and Development (2017a) *Land use planning systems in the OECD: country fact sheets*. Paris: OECD Publishing. Προσβάσιμο από: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268579-en> [ανάκτηση 11/1/2023].
- OECD- Organization of Economic Co-operation and Development (2017b) *The governance of land use in OECD countries: policy analysis and recommendations*. Προσβάσιμο από: <https://www.oecd.org/gov/the-governance-of-land-use-in-oecd-countries-9789264268609-en.htm> [ανάκτηση 12/1/2023].
- OECD (2018) “Edinburgh policy statement on enhancing rural innovation”. In *11th OECD Rural Development Conference*, Edinburgh. Προσβάσιμο από: www.oecd.org/cfe/regional-policy/Edinburgh-Policy-Statement-On-Enhancing-Rural-Innovation.pdf [ανάκτηση 12/1/2023].
- Scott, M., Gallent, N. and Gkartzios, M. (2019) “Planning rural futures”. In M. Scott, N. Gallent & M. Gkartzios, (eds.) *The Routledge companion to rural planning*. Routledge: New York, 633-643.
- Woods, M. (2009) “Rural geography: blurring boundaries and making connections”. *Human Geography*, 33(6) 849-858.

Βεζυριαννίδου Σουλτάνα

Δ/νση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

email: tanvezirian@yahoo.gr

Τα επιχειρηματικά πάρκα εξυγίανσης ως εργαλείο για την οργάνωση των άτυπων βιομηχανικών συγκεντρώσεων: η περίπτωση των Οινόφυτων και του Καλοχωρίου

Καμινάρης Αναστάσιος

Διευθυντής Τομέα Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Επιχειρηματικών Πάρκων, Όμιλος Σαμαράς & Συνεργάτες

Περίληψη

Την τελευταία δεκαετία η Ελλάδα έχει επικαιροποιήσει το θεσμικό πλαίσιο για την ανάπτυξη των Επιχειρηματικών Πάρκων (ΕΠ), χωρίς ωστόσο αυτό να καταφέρει να οδηγήσει στην οργανωμένη χωροθέτηση της βιομηχανίας. Εξάλλου, η έλλειψη, κατά το παρελθόν, χωροταξικής θεώρησης της βιομηχανίας, σε συνδυασμό με την απουσία εθνικής βιομηχανικής πολιτικής, οδήγησαν στην ανάπτυξη Άτυπων Βιομηχανικών Συγκεντρώσεων (ΑΒΣ). Αυτές βρίσκονται συχνά στην περιφέρεια των μεγάλων αστικών συγκεντρώσεων, σε στρατηγικές θέσεις, κοντά σε μεγάλα δίκτυα μεταφορών συμβάλλοντας καθοριστικά στην εθνική και τοπική οικονομία. Ταυτόχρονα, εμφανίζουν πολεοδομικά και περιβαλλοντικά προβλήματα όσον αφορά το εσωτερικό τους περιβάλλον αλλά και τη σχέση τους με την ευρύτερη περιοχή. Σήμερα έχει γίνει αντιληπτή η αναγκαιότητα περιβαλλοντικής και λειτουργικής εξυγίανσης των ΑΒΣ μέσα από την αξιοποίηση του θεσμού των Επιχειρηματικών Πάρκων Εξυγίανσης (ΕΠΕ) με στόχο τον μετασχηματισμό τους σε σύγχρονους οργανωμένους υποδοχείς επιχειρηματικότητας. Το άρθρο εξετάζει τα εγχειρήματα οργάνωσης των Άτυπων Βιομηχανικών Συγκεντρώσεων Οινόφυτων και Καλοχωρίου σε Επιχειρηματικά Πάρκα Εξυγίανσης. Μέσα από τη συγκριτική τους θεώρηση σκοπεύει να αναδείξει τις προκλήσεις και τις κοινές δυσκολίες ανάπτυξης των ΕΠΕ, που απαιτούν ειδικούς χειρισμούς σε θεσμικό, διοικητικό και πολιτικό επίπεδο για την επιτυχή υλοποίηση του έργου. Η εργασία ολοκληρώνεται με τη διατύπωση προτάσεων για πρόσθετα μέτρα που πρέπει να λάβει η πολιτεία για την ανάπτυξη των Επιχειρηματικών Πάρκων.

Λέξεις κλειδιά

Άτυπες Βιομηχανικές Συγκεντρώσεις, Επιχειρηματικό Πάρκο, Εξυγίανση, Πολεοδομική οργάνωση, Οινόφυτα, Καλοχώρι.

The business parks of remediation as a tool for the organization of informal industrial concentrations: the case studies of Oinofyta and Kalochori

Abstract

Within the last decade, Greece has updated the institutional framework for the development of Business Parks, without managing to result in the organized location of industry. Besides, the lack, in the past, of spatial planning of industry, along with the absence of a national industrial policy, led to the development of Informal Industrial Concentrations. These are often located on the periphery of large urban agglomerations, in strategic positions, close to major transport networks, contributing to the national and local economy in a decisive way. At the same time, they have urban and environmental problems, regarding not only their internal environment but also their relationship with the surrounding area. Nowadays, the necessity of the remediation of Informal Industrial Concentrations has been realized. Therefore, the Business Parks of Remediation tool has been activated in order to convert Informal Industrial Concentrations into modern organized receptors of manufacturing and business activities. The article examines the initiatives that concern the transformation of the Informal Industrial Concentrations of Oinophyta and Kalochori into Business Parks of Remediation. After making a comparative approach, it intends to highlight the challenges and common difficulties regarding their development, that may require special handling at the institutional, administrative and political level. The article concludes by formulating proposals for additional measures that are suggested to be taken by the state for the development of Business Parks.

Keywords

Informal Industrial Concentrations, Business park, Remediation, Urban planning organization, Oinofyta, Kalochori.

1. Εισαγωγή

Η έλλειψη κατά το παρελθόν χωροταξικής θεώρησης και οργάνωσης της βιομηχανίας και της επιχειρηματικότητας στη χώρα μας (Λαϊνάς, 2020· Gourgiotis et al., 2021), σε συνδυασμό με την απουσία εθνικής βιομηχανικής πολιτικής και την ανεμπόδιστη εγκατάσταση και λειτουργία των επιχειρήσεων σε εκτός σχεδίου περιοχές, οδήγησαν σε φαινόμενα ανάπτυξης μεγάλων, άναρχων και ιδίως οχλουσών συγκεντρώσεων επιχειρήσεων (όλων των κλάδων και μεγεθών), δίχως οργανωμένη χωροθέτηση, καθώς και με πλήθος πολεοδομικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων, που χαρακτηρίζονται ως Άτυπες Βιομηχανικές Συγκεντρώσεις (ΑΒΣ). Αυτή η εξέλιξη ενισχύθηκε περαιτέρω και από το γεγονός της χωροθέτησης των Βιομηχανικών Περιοχών (ΒΙΠΕ, ΒΙΠΑ–ΒΙΟΠΑ) σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο των Ν. 4458/1965 και Ν. 2545/1997 σε θέσεις που επιλέχθηκαν χωρίς την αξιολόγηση τεχνοοικονομικών κριτηρίων, μακριά από κόμβους μεταφορών.

Σήμερα στην ελληνική επικράτεια έχουν καταγραφεί 185 ΑΒΣ συνολικής επιφάνειας 307.733 στρ. Η μεγαλύτερη συγκέντρωση εντοπίζεται στις Περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας, δηλαδή στις μητροπολιτικές περιφέρειες της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης (ΥΠΑΝΕ, 2020). Ενδεδειγμένη λύση για την εξυγίανση των ΑΒΣ, όπως είχε αναδειχθεί για πρώτη φορά στο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τη Βιομηχανία (ΦΕΚ ΑΑΠ 151/13.4.2009) και εξειδικεύθηκε στον Ν. 3982/2011, αποτελεί η μετεξέλιξη των ΑΒΣ σε σύγχρονους Οργανωμένους Υποδοχείς Μεταποιητικών & Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων (ΟΥΜΕΔ), ήτοι σε Επιχειρηματικά Πάρκα Εξυγίανσης (ΕΠΕ).

2. Επιχειρηματικά Πάρκα: Θεσμικό πλαίσιο, τύποι και αρχές οργάνωσης

Για την ανάπτυξη Επιχειρηματικών Πάρκων (ΕΠ) έχουν κατά το παρελθόν θεσμοθετηθεί διάφορα νομοθετήματα (Ν. 4458/1965, Ν. 2545/1997, Ν. 3982/2011), με τελευταίο τον Ν. 4982/2022. Τα ΕΠ αποτελούν ένα ολοκληρωμένο σύνολο δομών, υπηρεσιών και υποδομών που σχεδιάζεται, υλοποιείται, ιδρύεται και λειτουργεί για λόγους δημόσιας ωφέλειας, με σκοπό την ενίσχυση της εθνικής οικονομίας και της περιφερειακής ανάπτυξης, την προστασία του περιβάλλοντος, την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση της βιομηχανίας και των επιχειρήσεων, την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας και των υποδομών, ιδιαίτερα σε περιοχές αναπτυξιακής υστέρησης και περιβαλλοντικής υποβάθμισης (όπως οι ΑΒΣ), βελτιώνοντας παράλληλα την ποιότητα ζωής των κατοίκων πλησίον των βιομηχανικών περιοχών. Τα ΕΠ επιδιώκουν, επίσης, τον πράσινο και ψηφιακό μετασχηματισμό της παραγωγικής βάσης και έχουν καθοριστικό ρόλο στη βιομηχανική ανάπτυξη, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, στη δημιουργία οικονομιών κλίμακας, στην αποκέντρωση των βιομηχανικών εγκαταστάσεων, στην αποσυμφόρηση των αστικών κέντρων και, εν γένει, στη διευκόλυνση της υλοποίησης των επενδύσεων, την παροχή υπηρεσιών και υποδομών για την εγκατάσταση επιχειρηματικών μονάδων.

2.1 Θεσμικό πλαίσιο: τυπολογία και στάδια ανάπτυξης ΕΠ

Ο Ν. 4458/1965 αποτέλεσε το πρώτο νομοθετικό πλαίσιο ανάπτυξης οργανωμένων υποδοχέων βιομηχανίας στην Ελλάδα. Βάσει αυτού αναπτύχθηκαν 35 βιομηχανικές περιοχές, στο πλαίσιο της τότε περιφερειακής πολιτικής που στόχευε στη βιομηχανική αποκέντρωση (Λαϊνάς, 2020). Στη συνέχεια ο Ν. 2545/1997 αντικατέστησε τον Ν. 4458/1965, έχοντας ως κύριο χαρακτηριστικό τη δυνατότητα ανάπτυξης των οργανωμένων υποδοχέων βιομηχανίας (γνωστές ως ΒΕΠΕ) από την ιδιωτική πρωτοβουλία στο πλαίσιο αυτοχρηματοδότησης και αυτοδιαχείρισης από τις επιχειρήσεις και τους ιδιοκτήτες γης, έναντι του μέχρι τότε κρατικού ελέγχου. Ακολούθησε ο Ν. 3982/2011 για τα ΕΠ, ο οποίος διατήρησε τη φιλοσοφία του Ν. 2545/1997 και προσπάθησε να εκσυγχρονίσει το πλαίσιο έγκρισης, ανάπτυξης και υλοποίησης των ΕΠ, παρέχοντας αναβαθμισμένα επιχειρηματικά κίνητρα για την προσέλκυση των επιχειρήσεων. Ωστόσο, η εφαρμογή του υπήρξε ελλειμματική (Γουργιώτης κ.ά., 2022). Μόλις έξι ΕΠ ιδρύθηκαν, χωρίς να έχει υλοποιηθεί κανένα από αυτά μέχρι σήμερα.

Τέλος, με τον σημερινό Ν. 4982/2022 διαμορφώνεται ένα ενιαίο πλαίσιο ανάπτυξης και λειτουργίας όλων των Βιομηχανικών και Επιχειρηματικών Πάρκων των τριών προηγούμενων γενιών (ΒΙΠΕ του Ν. 4458/65, ΒΕΠΕ του Ν. 2545/97, ΕΠ του Ν. 3982/2011), και γίνεται μια απόπειρα εκσυγχρονισμού και διόρθωσης των αστοχιών του Ν. 3982/2011. Σκοπός είναι η ενίσχυση του θεσμού των ΕΠ και της οργανωμένης χωροθέτησης της επιχειρηματικότητας μέσω της απλοποίησης και της αύξησης της ευελιξίας του, ώστε να γίνει ελκυστικότερος για επενδύσεις και να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις ανάπτυξης περισσότερων τέτοιων δομών.

Τα ΕΠ διακρίνονται σε διάφορους τύπους, με βάση τους στόχους που εξυπηρετούν και την κατηγορία περιβαλλοντικής κατάταξης των δραστηριοτήτων (βάσει του Ν. 4014/2011, άρ. 1, παρ.1) που μπορούν να εγκατασταθούν σε αυτά (Πίνακας 1).

Πίνακας 1. Τύποι Επιχειρηματικών Πάρκων του Ν. 4982/2022. Πηγή: Ν. 4982/2022, ίδια επεξεργασία.

| A/A | Τύποι Επιχειρηματικών Πάρκων (ΕΠ) | Κατηγορία περιβαλλοντικής κατάταξης επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων |
|-----|---|--|
| 1. | ΕΠ Τύπου Α1 | Α1, Α2 & Β |
| 2. | ΕΠ Τύπου Α2 | Α2 και Β & υπό προϋποθέσεις Α1 (υφιστάμενες νομίμως λειτουργούσες) |
| 3. | ΕΠ Εξυγίανσης (ΕΠΕ) (σε περιοχές ΑΒΣ) | Α2 και Β, & υπό προϋποθέσεις Α1 (υφιστάμενες νομίμως λειτουργούσες) |
| 4. | ΕΠ Μεμονωμένης Μεγάλης Μονάδας (ΕΠΜΜΜ) | Μεμονωμένες Μεγάλες Μονάδες Α1 ή Α2 |
| 5. | Τεχνόπολη | Α1, Α2 & Β (δραστηριότητες νέας και υψηλής τεχνολογίας, ερευνητικών και εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων & επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών) |

Η αδειοδότηση και υλοποίηση του επιχειρηματικού σχεδίου ανάπτυξης ΕΠ προϋποθέτει τη σύσταση του φορέα (ΕΑΔΕΠ) και την έγκριση¹ όλων των τεχνικών–περιβαλλοντικών και οικονομικών μελετών από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων (ΥΠΑΝΕΠ) και του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ), που συνιστά την αποδοχή των παραμέτρων του έργου. Εν συνεχεία, απαιτείται η έγκριση ρυμοτομικού σχεδίου εφαρμογής και η ανάθεση της κατασκευής των έργων υποδομής. Η υλοποίηση των έργων υποδομής συνιστά και το τελευταίο βήμα για την έναρξη λειτουργίας του ΕΠ, που πιστοποιείται με την έκδοση της διαπιστωτικής απόφασης ολοκλήρωσης έργου. Ειδικά για τα ΕΠΕ, απαιτείται ως πρώτο βήμα η θεσμική αναγνώριση των ΑΒΣ με την έκδοση της σχετικής ΚΥΑ.

2.2 Χωροθέτηση και πολεοδομική οργάνωση Επιχειρηματικών Πάρκων

Η χωροθέτηση των ΕΠ γίνεται με βάση τις κατευθύνσεις και προβλέψεις των εγκεκριμένων χωροταξικών ή/και ρυθμιστικών σχεδίων. Αυτή επιτρέπεται εφόσον δεν βρίσκεται σε αντίθεση με άλλες δεσμεύσεις ανθρωπογενούς, πολιτιστικού ή περιβαλλοντικού χαρακτήρα (π.χ. ύπαρξη αρχαιολογικών χώρων, δασικές εκτάσεις, γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας, κίνδυνος για πλημμύρες και φυσικές καταστροφές, ακατάλληλες γεωλογικά περιοχές, κ.ά.). Θετικά αξιολογείται η υψηλή προσπελασιμότητα και η προσβασιμότητα σε δίκτυα υποδομών. Ωστόσο, σε περιοχές που δεν καλύπτονται από ρύθμιση των χρήσεων γης ή δεν υπάρχει συμβατότητα με τον εγκεκριμένο τοπικό ρυθμιστικό σχεδιασμό (π.χ. ΓΠΣ/ ΣΧΟΟΑΠ, ΤΠΣ) ακολουθείται η πρακτική της έκδοσης προέγκρισης Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΕΠΣ) του (Ν. 4447/2016, άρ. 8, παρ. 1, περ. ε) κατόπιν συνεκτίμησης των κατευθύνσεων του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού. Στη συνέχεια ακολουθείται η διαδικασία του οικείου θεσμικού πλαισίου (Ν. 4982/2022).

Τα ΕΠ οργανώνονται πολεοδομικά ως «εντός σχεδίου» περιοχές, έχοντας ευνοϊκούς όρους δόμησης. Με το ρυμοτομικό σχέδιο του ΕΠ αποδίδεται νέα βιομηχανική γη και δημιουργούνται κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι (εμβαδού τουλάχιστον 25% της συνολικής επιφάνειας του ΕΠ, εκ των οποίων 5-6% αντιστοιχεί στο περιμετρικό πράσινο).

Ειδικά για τα ΕΠΕ, απαραίτητες προϋποθέσεις για την ίδρυσή τους είναι: α) η ΑΒΣ να καταλαμβάνει τουλάχιστον έκταση 100 στρ. και β) το άθροισμα των επιφανειών κάλυψης των δομημένων γηπέδων να υπερβαίνει το 15% της έκτασης της ΑΒΣ. Στα ΕΠΕ οι όροι πολεοδομικής οργάνωσης είναι ελαφρώς πιο ελαστικοί από τα υπόλοιπα ΕΠ, καθώς το απαιτούμενο ποσοστό κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων είναι μικρότερο.² Βασική αρχή σχεδιασμού για την οργάνωση και ανάπτυξη ΕΠΕ αποτελεί η εξασφάλιση της δημιουργίας νέων οικοδομήσιμων χώρων που θα επιτρέπουν την εγκατάσταση νέων δραστηριοτήτων και θα συμβάλουν στην οικονομική

¹ Αυτή γίνεται με την έκδοση της εγκριτικής ΚΥΑ ανάπτυξης του ΕΠ του άρ. 10, παρ. 1 του Ν.4982/2022.

² Αυτό αντιστοιχεί στο 15% της συνολικής επιφάνειας του ΕΠΕ, με δυνατότητα περαιτέρω περιορισμού του έως 10% υπό προϋποθέσεις.

βιωσιμότητα του έργου (ΥΠΑΝΕΠ, 2020). Επιπλέον, οι υφιστάμενες ιδιοκτησίες και το κτηριακό απόθεμα, η χάραξη των υφιστάμενων δρόμων και γενικά το τεχνητό περιβάλλον όπως έχει διαμορφωθεί από τις λειτουργούσες επιχειρηματικές δραστηριότητες (περιφράξεις, τεχνικές υποδομές κ.ά.) αλλά και τα χαρακτηριστικά του γεωανάγλυφου και των φυσικών πόρων αποτελούν τις βασικές παραμέτρους για τη σύνταξη του ρυμοτομικού σχεδίου εφαρμογής του ΕΠΕ με στόχο να μην υπάρξει δέσμευση λειτουργικών τμημάτων των ιδιοκτησιών.

3. Πρωτοβουλίες και καλές πρακτικές ΕΠΕ που λαμβάνουν χώρα για την εξυγίανση ΑΒΣ

Οι ΑΒΣ βρίσκονται κυρίως στην περιφέρεια των μεγάλων αστικών συγκεντρώσεων, κοντά σε βασικά οδικά δίκτυα και σε συνδυασμένους κόμβους μεταφορών, δηλαδή σε θέσεις στρατηγικής σημασίας για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Η ανοργάνωτη εγκατάσταση των επιχειρήσεων στις ΑΒΣ χωρίς την ύπαρξη ολοκληρωμένων τεχνικών υποδομών (οδικό δίκτυο, δίκτυο αποχέτευσης, ομβρίων/ακαθάρτων, ενέργειας, εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων κ.ά.) με τα απαιτούμενα ποιοτικά και τεχνικά χαρακτηριστικά οδηγεί σε συγκρούσεις χρήσεων γης, επιβάρυνση του περιβάλλοντος (υπέρμετρη κατανάλωση φυσικών πόρων, αυξημένες εκπομπές ρύπων, υποβάθμιση τοπίου, ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων κ.ά.), αλλά και επιβάρυνση της λειτουργίας των επιχειρήσεων υποχρεώνονται να αναπτύσσουν η καθεμία χωριστά τις ελάχιστες τεχνικές υποδομές (Σχήμα 1). Υπό αυτές τις συνθήκες οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν προβλήματα βιωσιμότητας (αναπτυξιακή υστέρηση, αυξημένα λειτουργικά έξοδα, αδυναμία έκδοσης/ανανέωσης διοικητικών και περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων, οικονομικές ζημιές, κ.ά.). Παρά τα προβλήματα, οι ΑΒΣ αποτελούν σημαντικούς πόλους ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας, καθώς λόγω της στρατηγικής τους θέσης συνεχίζουν να προσελκύουν το ενδιαφέρον για εγκατάσταση επιχειρήσεων, συνδράμοντας σημαντικά στην τοπική και εθνική οικονομία.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι ΑΒΣ των Οиноφύτων, που βρίσκεται στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, αλλά εντάσσεται στην ευρύτερη μητροπολιτική περιφέρεια της Αττικής, και η ΑΒΣ Καλοχωρίου που βρίσκεται στη μητροπολιτική περιοχή της Θεσσαλονίκης. Πρόκειται για περιοχές στις οποίες συγκεντρώνονται χιλιάδες στρέμματα επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ενώ ταυτόχρονα αποτελούν τις μοναδικές περιπτώσεις ΑΒΣ για τις οποίες έχουν εκκινήσει προσπάθειες εξυγίανσής τους και ανάπτυξης ΕΠΕ.

Σχήμα 1. Ενδεικτικές φωτογραφίες από περιοχές με χαρακτηριστικά ΑΒΣ (ΑΒΣ Ασπροπύργου, ΑΒΣ Μάνδρας, ΑΒΣ Ωραιοκάστρου-Καλοχωρίου). Πηγή: Προσωπικό αρχείο συντάκτη.



3.1 ΑΒΣ Οινοφύτων

Η ΑΒΣ Οινοφύτων, συνολικής επιφάνειας περίπου 11.500 στρ., αποτελεί σημαντικό πόλο ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας τόσο για την Περιφέρεια της Στερεάς Ελλάδας, όσο και για τον εθνικό χώρο. Οι εγκατεστημένες επιχειρηματικές δραστηριότητες εκτιμάται ότι συμβάλλουν στο 30% του συνόλου της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (ΑΠΑ) και στο 12-15% των εξαγωγών της βιομηχανίας της χώρας (ΕΤΒΑ ΒΙΠΕ Α.Ε., 2019). Η περιοχή συνεχίζει να προσελκύει το επιχειρηματικό ενδιαφέρον για εγκατάσταση λόγω της στρατηγικής της θέσης (εγγύτητα με τη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και με συγκοινωνιακούς κόμβους όπως η ΠΑΘΕ, παλαιά εθνική οδός Αθηνών-Θεσσαλονίκης, και το σιδηροδρομικό δίκτυο). Στην ΑΒΣ Οινοφύτων έχουν εγκατασταθεί διάσπαρτες περισσότερες από τριακόσιες επιχειρήσεις διαφόρων κλάδων μεταποίησης και εφοδιαστικής.

Με δεδομένα τη σημαντική επιχειρηματική δραστηριότητα, τα ελλιπή και δυσλειτουργικά δίκτυα υποδομής, την περιβαλλοντική επιβάρυνση και υποβάθμιση της ευρύτερης περιοχής, ιδίως του ποταμού Ασωπού, η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, με την υποστήριξη του Συνδέσμου Βιομηχανιών Στερεάς Ελλάδας (και κατ' επέκταση των εγκατεστημένων επιχειρήσεων), του Δήμου Τανάγρας και της ΕΤΒΑ ΒΙΠΕ Α.Ε. ανέλαβε τον Απρίλιο του 2017 την πρωτοβουλία προώθησης των διαδικασιών για την περιβαλλοντική εξυγίανση της ΑΒΣ Οινοφύτων μέσω ανάπτυξης ΕΠΕ. Το

εγχείρημα έγινε στο πλαίσιο του «Ολοκληρωμένου Σχεδίου Στρατηγικών Επεμβάσεων» (ΟΣΣΠ) της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας για την αστική, κοινωνική, περιβαλλοντική και επιχειρηματική αναζωογόνηση και εξυγίανση της ευρύτερης περιοχής της Λεκάνης Απορροής Ποταμού Ασωπού, (ΛΑΠ Ασωπού), αξιοποιώντας το «εργαλείο» της Ολοκληρωμένης Χωρικής Επένδυσης (ΟΧΕ) που εξασφαλίζει χρηματοδότηση για την ωρίμανση και υλοποίηση του έργου.

Μετά τη θεσμική αναγνώριση της περιοχής ως ΑΒΣ (Σχήμα 2) ιδρύθηκε ο φορέας διαχείρισής της: η Εταιρεία Ανάπτυξης του Επιχειρηματικού Πάρκου Εξυγίανσης Οιοφύτων (ΕΑΝΕΠ Οιοφύτων-Ασωπού Α.Ε.).

Σχήμα 2. Οριογραμμή ΑΒΣ Οιοφύτων για τον καθορισμό ΕΠΕ. Πηγή: άρ. 11 του Ν. 4605/2019, ίδια επεξεργασία.



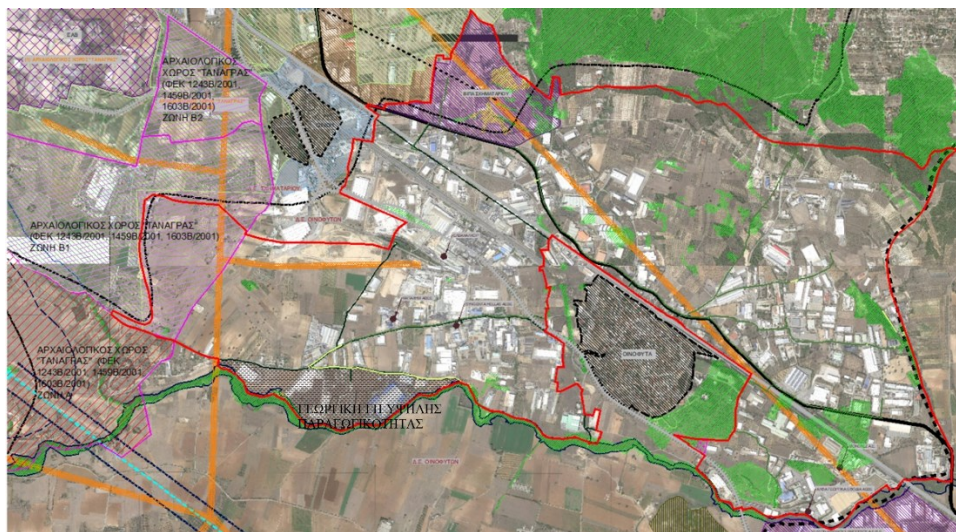
Για την οριοθέτηση της ΑΒΣ απαιτήθηκε ειδική νομοθετική ρύθμιση (Ν. 4605/2019, άρ. 11)³ για παρέκκλιση των διατάξεων για την ανάπτυξη ΕΠΕ, καθώς δεν ικανοποιούνταν τεχνικά κριτήρια. Συγκεκριμένα, παρακάμφθηκε το κριτήριο της ελάχιστης απαιτούμενης κάλυψης των επιφανειών, αλλά και η διασφάλιση της συναίνεσης των ιδιοκτητών γης για λόγους επιτάχυνσης των διαδικασιών αδειοδότησης λαμβάνοντας υπόψη ότι η περιβαλλοντική, πολεοδομική και λειτουργική εξυγίανση της ΑΒΣ Οιοφύτων αποτελεί παρέμβαση εθνικής σημασίας. Επιπλέον, με την παρέκκλιση δόθηκε η δυνατότητα ένταξης διευρυμένων αδόμητων εκτάσεων -που αντιστοιχούν περίπου στο 40% της συνολικής έκτασης- στα όρια του ΕΠΕ για την ανάπτυξη νέας οργανωμένης βιομηχανικής γης για λόγους οικονομικής βιωσιμότητας του επενδυτικού σχεδίου.

³ Αντιστοιχούν στα άρθρα 56Α και 56Β του Ν. 3982/2011.

Ακόμη, σημειώνεται ότι στην περιοχή ανάπτυξης του ΕΠΕ υπάρχει σημαντική δέσμευση που αντιμετωπίστηκε με διακριτή θεσμική διαχείριση. Αυτή αφορά τη «ρύθμιση» της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας έκτασης περίπου 500στρ. που εντοπίζεται εντός των ορίων της ΑΒΣ, η οποία δύναται υπό προϋποθέσεις να συμπεριληφθεί στο ΕΠΕ και να ρυμοτομηθεί. Η ρύθμιση αυτή ισχύει μόνο για το ΕΠΕ Οينوφύτων βάσει του Ν. 3982/2011 (άρ. 56Α).⁴

Επιπλέον, υπάρχουν και άλλες ζώνες ειδικών καθεστώτων (Σχήμα 3) που αυξάνουν το βαθμό δυσκολίας στην οργάνωση του ΕΠΕ, αλλά αντιμετωπίστηκαν με βάση τις προβλεπόμενες διαδικασίες. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους κυρωμένους δασικούς χάρτες, εντοπίζονται εδαφικά τμήματα που προστατεύονται από τη δασική νομοθεσία. Αυτά ενσωματώνονται στο ΕΠΕ ως κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου διατηρώντας το καθεστώς προστασίας τους, υπό την προϋπόθεση ότι θα ληφθεί έγκριση επέμβασης από την αρμόδια δασική αρχή για να μπορέσει να ενσωματωθεί στην ΑΕΠΟ και κατ' επέκταση στο ρυμοτομικό σχέδιο του ΕΠΕ. Ακόμη, τμήμα του ΕΠΕ, έκτασης περίπου 540 στρ, εμπίπτει στη Ζώνη Β1 του αρχαιολογικού χώρου Τανάγρας. Για το τμήμα αυτό εκδόθηκε απόφαση του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (ΚΑΣ), που καθορίζει ειδικούς όρους, περιορισμούς και προϋποθέσεις για την ένταξή του στο ρυμοτομικό σχέδιο του ΕΠΕ. Πρόκειται δηλαδή για έκταση δομήσιμη υπό όρους.

Σχήμα 3. Περιβαλλοντικές και πολιτιστικές δεσμεύσεις εντός της ΑΒΣ Οينوφύτων.



⁴ Έρεισμα για τη ρύθμιση αποτέλεσε η σχετική οριζόντια κατεύθυνση για τη γεωργική γη που υπάρχει στο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο της Βιομηχανίας και αφορά τα ΕΠΕ.

Με βάση τα παραπάνω η πολεοδομική οργάνωση του ΕΠΕ Οιοφύτων γίνεται σε τρεις τομείς: ο Τομέας Ι περιλαμβάνει το σύνολο των ΟΤ τα οποία δεν υπόκεινται σε δεσμεύσεις, και σε αυτόν συμπεριλαμβάνεται και η γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας, ο Τομέας ΙΙ περιλαμβάνει τα ΟΤ εντός του ΓΠΣ Σχηματαρίου για τα οποία προτείνονται όροι δόμησης συμβατοί με τις διατάξεις του ΓΠΣ και ο Τομέας ΙΙΙ περιλαμβάνει τα ΟΤ εντός της Β1 Ζώνης Αρχαιολογικού Χώρου Τανάγρας σύμφωνα με τους όρους της απόφασης του ΚΑΣ (Πίνακας 2).

Πίνακας 2. Προτεινόμενοι όροι δόμησης ΕΠΕ Οιοφύτων. Πηγή: Ένωση Εταιρειών Ρόικος Σύμβουλοι Μηχανικοί ΑΕ, Σαμαράς & Συνεργάτες ΑΕ – Σύμβουλοι Μηχανικοί, 2022.

| A/A | Όροι δόμησης | Τομέας Ι | Τομέας ΙΙ | Τομέας ΙΙΙ |
|-----|-----------------------------------|------------|------------|---|
| | Συντελεστής δόμησης: | | | |
| 1. | Βιομηχανία/βιοτεχνία ¹ | 2,0 | 1,4 | – |
| | Επαγγελματικά εργαστήρια | 1,6 | 1,4 | – |
| | Χονδρεμπόριο, εφοδιαστική | 1,6 | 0,6 | 1,2 |
| | Λοιπές επιτρεπόμενες | 1,4 | 0,6 | 1,2 |
| 2. | Μέγιστο ποσοστό κάλυψης | 70% | 60% | 50% |
| 3. | Συντελεστής όγκου | 7,0 × σ.δ. | 7,0 × σ.δ. | 7,0 × σ.δ. |
| 4. | Αριθμός επιτρεπόμενων ορόφων | Ως ΝΟΚ | 3 | 2 |
| 5. | Μέγιστο ύψος κτισμάτων (Μ.) | Ως ΝΟΚ | 11 | 9 (συμπεριλαμβανόμενη στέγη χωρίς παρεκκλίσεις) |
| 6. | Λοιποί όροι δόμησης | Ως ΝΟΚ | Ως ΝΟΚ | Ως ΝΟΚ |

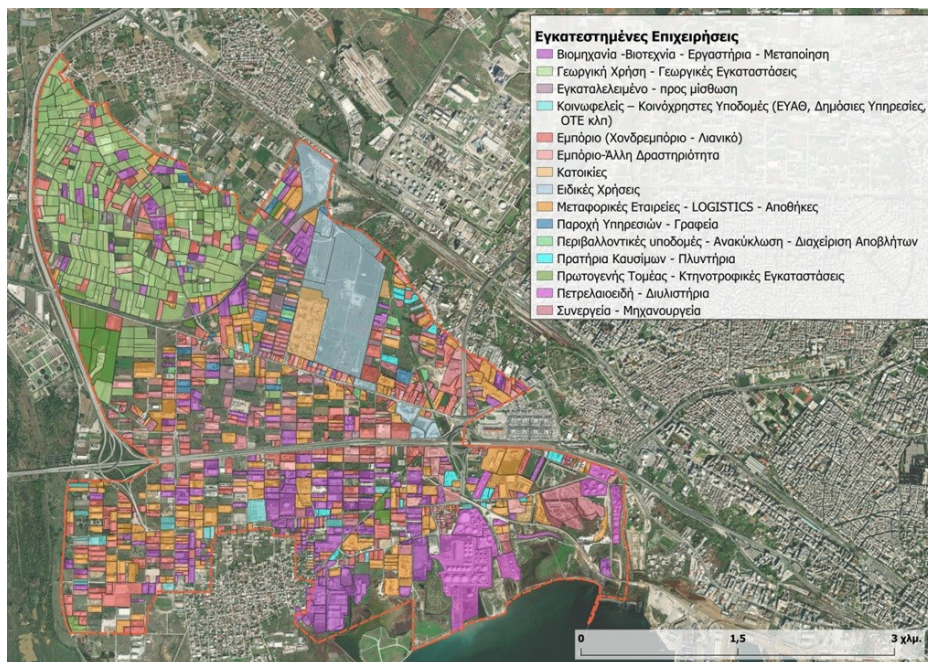
Μελλοντικά θα εξεταστεί από την ΕΑΝΕΠ Οιοφύτων η σκοπιμότητα ανάπτυξης σημαντικών έργων υποδομής, όπως είναι η επέκταση του σιδηροδρομικού δικτύου (για τη σύνδεση του ΕΠΕ με το υφιστάμενο δίκτυο, η επέκταση του δικτύου μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και του δικτύου καυσίμου αερίου, ώστε να καλύπτουν όλη την έκταση του ΕΠΕ) και η Περιφερειακή Οδός Οιοφύτων.

Όσον προς τις διαδικασίες έγκρισης του ΕΠΕ Οιοφύτων, σημειώνεται ότι από τον Μάιο του 2022 είναι υπό εξέταση ο φάκελος μελετών και δικαιολογητικών για της έκδοση της εγκριτικής ΚΥΑ ανάπτυξης του ΕΠΕ. Ο μέχρι σήμερα διοικητικός χρόνος δεν συμβαδίζει με τους θεσμικούς χρόνους που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, καθιστώντας την όλη διαδικασία αρκετά χρονοβόρα.

3.2 ΑΒΣ Καλοχωρίου ΠΕ Θεσσαλονίκης

Η ΑΒΣ Καλοχωρίου περιλαμβάνει περισσότερες από χίλιες επιχειρήσεις που λειτουργούν δίχως τα απαραίτητα έργα υποδομής σε μια περιοχή που εμφανίζει αστικά χαρακτηριστικά (Σχήμα 4). Η γειτνίαση με τις εθνικές οδούς, το λιμάνι της Θεσσαλονίκης, το σιδηροδρομικό δίκτυο και τους εμπορευματικούς σταθμούς ήταν καθοριστική για την ανάπτυξη της περιοχής ως βιομηχανικό και εμπορικό κέντρο της εθνικής οικονομίας. Ταυτόχρονα, η περιβαλλοντική ρύπανση της ευρύτερης περιοχής του Καλοχωρίου, του Γαλλικού ποταμού και του ρέματος Δενδροποτάμου παραμένει μείζον περιβαλλοντικό ζήτημα.

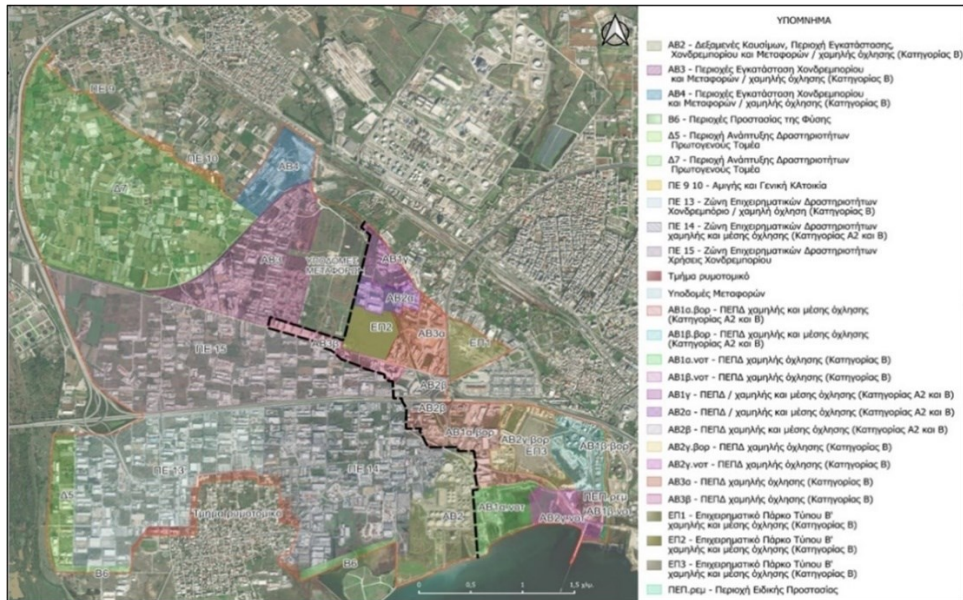
Σχήμα 4. Υφιστάμενες χρήσεις στην ευρύτερη βιομηχανική περιοχή Καλοχωρίου συνολικής επιφάνειας 17.000 στρ. Πηγή: ΥΠΑΝΕΠ, 2019, 2021.



Το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (ΥΠΑΝΕΠ 2019, 2021) ανέλαβε την πρωτοβουλία για την ωρίμανση του έργου ίδρυσης ΕΠΕ Καλοχωρίου, χρηματοδοτώντας τη σύνταξη της μελέτης για την περιοχή Καλοχωρίου ως «περιοχή που χρήζει περιβαλλοντικής και λειτουργικής εξυγίανσης». Στη συνέχεια η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας ανέλαβε τη θεσμική ηγεσία για την προώθηση των διαδικασιών για την ανάπτυξη του ΕΠΕ Καλοχωρίου. Τον Ιούλιο 2022 υπέβαλε αίτημα στη Γενική Γραμματεία Βιομηχανίας για την έκδοση της ΚΥΑ θεσμικής αναγνώρισης της ΑΒΣ. Το αίτημα υποστηρίζεται από τους Δήμους Δέλτα & Αμπελοκήπων-Μενεμένης, καθώς και από τους φορείς που εκπροσωπούν τις εγκατεστημένες επιχειρήσεις, όπως το Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, το Επαγγελματικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης και τον Σύνδεσμο Βιομηχανιών Ελλάδος (ΣΒΕ). Εντούτοις, μέχρι σήμερα δεν υπάρχει φορέας διαχείρισης (ΕΑΔΕΠ). Η σύστασή του αναμένεται να γίνει μετά την έκδοση της σχετικής ΚΥΑ, όπως έγινε και στα Οινόφυτα.

Η ΑΒΣ Καλοχωρίου αναπτύσσεται σε περιοχή με θεσμοθετημένες χρήσεις γης που επιτρέπουν στην πλειονότητά τους τη δυνατότητα εγκατάστασης επιχειρηματικών και επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε καθεστώς εκτός σχεδίου δόμησης⁵ (Σχήμα 5). Η προτεινόμενη οριογραμμή της ΑΒΣ τελικής επιφάνειας 11.293 στρ. (Σχήμα 6) –έναντι της αρχικής επιφάνειας 17.000 στρ.– διαμορφώθηκε μετά την εξαίρεση λόγω ασυμβατότητας των περιοχών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων πρωτογενούς τομέα και των εκτάσεων που βρίσκονται εντός της περιοχής προστασίας της φύσης βάσει του ΓΠΣ ΔΕ Εχεδώρου, παρά το γεγονός ότι σε αυτές λειτουργούν νόμιμα για σειρά ετών επιχειρήσεις του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα παραγωγής.

Σχήμα 5. Θεσμοθετημένες χρήσεις γης στην ευρύτερη έκταση της ΑΒΣ Καλοχωρίου. Πηγή: ΥΠΑΝΕΠ, 2019, 2021.



⁵ Σύμφωνα με το ΓΠΣ της ΔΕ Μενεμένης του Δήμου Αμπελοκήπων–Μενεμένης ΠΕ Θεσσαλονίκης (ΦΕΚ 73/ΑΑΠ/2016) και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο της ΔΕ Εχεδώρου του Δήμου Δέλτα ΠΕ Θεσσαλονίκης (ΦΕΚ 304/ΑΑΠ/2011).

Σχήμα 6. Προτεινόμενη οριογραμμή για έκδοση ΚΥΑ χαρακτηρισμού ΑΒΣ Καλοχωρίου επιφάνειας 11.293 στρ.
 Πηγή: ΥΠΑΝΕΠ, 2019, 2021.



Όσον αφορά την πολεοδομική οργάνωση, αξίζει να σημειωθεί πως συνολικά οι διαθέσιμες αδόμητες εκτάσεις για την υποδοχή νέων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων είναι περιορισμένες και κατακερματισμένες εντός της ΑΒΣ λόγω της άναρχης και πυκνοδομημένης ανάπτυξης των επιχειρήσεων.

3.3 Αποτελέσματα συγκριτικής ανάλυσης των διαδικασιών και των σχεδίων εξυγίανσης των ΑΒΣ Οινοφύτων και Καλοχωρίου

Συνοψίζοντας τα ως άνω δεδομένα ανάλυσης των δύο περιπτώσεων εξυγίανσης των ΑΒΣ Οινοφύτων και Καλοχωρίου, διαμορφώνεται ο κάτωθι Πίνακας 3 συγκριτικής αξιολόγησης.

Πίνακας 3. Σύγκριση των ΑΒΣ Οινοφύτων και Καλοχωρίου.

| A/A | Κριτήριο | ΑΒΣ Οινοφύτων | ΑΒΣ Καλοχωρίου |
|-----|---|--|--|
| 1. | Έκταση | 11.580 στρ. | 11.293 στρ. |
| 2. | Εγκατεστημένες επιχειρήσεις | Περίπου 300 επιχειρήσεις | Περίπου 1.000 επιχειρήσεις |
| 3. | Κατευθύνσεις εγκεκριμένου χωρικού σχεδιασμού | Τμήμα της ΑΒΣ επιφάνειας 600 στρ βρίσκεται εντός ΒΙΠΑ σύμφωνα με το ΓΠΣ ΔΕ Σχηματαρίου. Η υπόλοιπη έκταση δεν έχει θεσμοθετημένες χρήσεις γης. | Αναπτύσσεται σε περιοχή με θεσμοθετημένες χρήσεις γης σύμφωνα με ΓΠΣ Δ.Ε. Μενεμένης και ΓΠΣ Δ.Ε. Εχεδώρου που προβλέπουν στο μεγαλύτερο μέρος της έκτασης την εγκατάσταση επιχειρηματικών και επαγγελματικών δραστηριοτήτων. |
| 4. | Πρωτοβουλία εξυγίανσης ΑΒΣ και ανάπτυξης ΕΠΕ | Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας με την υποστήριξη του Δήμου Τανάγρας, του Συνδέσμου Βιομηχανιών Στερεάς Ελλάδας και της ΕΤΒΑ ΒΙΠΕ Α.Ε. ανέλαβε τη σχετική πρωτοβουλία. Χρηματοδότηση μέσω ΟΧΕ. Έκδοση της ΚΥΑ οριοθέτησης της ΑΒΣ το 2021. Σύσταση φορέα. | Το ΥΠΑΝΕΠ χρηματοδότησε τη μελέτη οριοθέτησης της ΑΒΣ. Στη συνέχεια η ΠΚΜ ανέλαβε την πρωτοβουλία για την προώθηση της εξυγίανσης της ΑΒΣ, με την υποστήριξη των επιμελητηριακών και επαγγελματικών φορέων και των αρμόδιων Δήμων. Προς ένταξη σε πρόγραμμα χρηματοδότησης της ΠΚΜ. Κατάθεση αιτήματος για την έκδοση ΚΥΑ οριοθέτησης της ΑΒΣ από το 2019. Μη σύσταση φορέα. |
| 5. | Φάκελος έγκρισης αδειοδότησης (επιχειρηματικό σχέδιο) | Κατάθεση αιτήματος έκδοσης ΚΥΑ ανάπτυξης του ΕΠΕ, συνοδευόμενο από το σύνολο των τεχνικών και ειδικών μελετών. Θέσπιση ειδικών νομοθετικών ρυθμίσεων (παρεκκλίσεων) για τη διευκόλυνση και επιτάχυνση της αδειοδότησης του ΕΠΕ. | Δεν έχει προχωρήσει η διαδικασία εκπόνησης των απαιτούμενων μελετών για την ανάπτυξη του ΕΠΕ. |
| 6. | Πολεοδομική οργάνωση | Ένταξη εκτεταμένων αδόμητων εκτάσεων στο ρυμοτομικό σχέδιο με στόχο την οικονομική βιωσιμότητα του επενδυτικού σχεδίου και την διάθεση γης για την ανάπτυξη των κοινόχρηστων και κοινωφελών υποδομών. | Περιορισμένες αδόμητες εκτάσεις εντός ΑΒΣ για την υποδοχή νέων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την ανάπτυξη των απαιτούμενων κοινόχρηστων-κοινωφελών υποδομών. |

4. Συμπεράσματα

Η εξυγίανση των ΑΒΣ μέσω της οργάνωσής τους σε ΕΠΕ αποτελεί δύσκολο εγχείρημα. Ιδιαίτερα κρίσιμο είναι να υπάρξει εκείνος ο θεσμικός παράγοντας που θα αναλάβει την πρωτοβουλία ωρίμανσης και προώθησης των διαδικασιών, διασφαλίζοντας συναίνεση και υποστήριξη από τους εμπλεκόμενους φορείς αλλά και οικονομικούς πόρους. Πλέον αυτού, της τεχνογνωσίας που απαιτείται για την κατάρτιση των τεχνικών και οικονομικών μελετών, αλλά και των χρονοβόρων διοικητικών διαδικασιών, το γεγονός ότι επιδιώκεται η εκ των υστέρων χωρική οργάνωση σε περιοχές με παγιωμένες συνθήκες λειτουργίας και ανάπτυξης προϋποθέτει συχνά ειδικούς χειρισμούς σε επίπεδο διοικητικό και πολιτικό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αναγκαιότητα θέσπισης κατά παρέκκλιση διατάξεων για την αναγνώριση της ΑΒΣ Οιονοφύτων, ενώ σε εκκρεμότητα βρίσκεται ακόμη η έγκριση της αναγνώρισης της ΑΒΣ Καλοχωρίου.

Εξάλλου, γενικότερα, η επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη των ΕΠ που έγινε την τελευταία δεκαετία δεν κατάφερε να οδηγήσει στην οργανωμένη χωροθέτηση της βιομηχανίας, με εξαίρεση ελάχιστες πρωτοβουλίες. Αν και αυτό θα μπορούσε εύκολα να αποδοθεί στην πρόσφατη οικονομική κρίση, αφενός η απουσία χρηματοδοτικών προγραμμάτων επιχορήγησης των έργων υποδομής των ΕΠ, αφετέρου η έλλειψη συνεργασίας και συναντίληψης, αλλά και διαβούλευσης και ενημέρωσης των εμπλεκόμενων φορέων (όπως οι επιχειρήσεις, οι υπηρεσίες, τα Επιμελητήρια, οι ΟΤΑ, οι φορείς ανάπτυξης και διαχείρισης πάρκων) που μπορούν να συμβάλλουν στην ουσιαστική στήριξη του θεσμού των ΕΠ αποτελούν τους πραγματικούς λόγους. Σε αυτούς πρέπει να προστεθούν και οι δυσκολίες που προέρχονται από την πολυνομία και την αποσπασματικότητα του θεσμικού πλαισίου για τον χωρικό σχεδιασμό.

Για τη στήριξη της ανάπτυξης των ΕΠ η πολιτεία οφείλει να λάβει μέτρα, όπως:

- Να θεσπίσει χρηματοοικονομικά κίνητρα για την εγκατάσταση των επιχειρήσεων στους οργανωμένους υποδοχείς και να καθορίσει αντι-κίνητρα για την εκτός σχεδίου δόμηση, ώστε αυτή σταδιακά να εκλείψει.
- Να διασφαλίσει πόρους για το κόστος των έργων υποδομής στα ΕΠ για να μειωθεί η απαιτούμενη ιδιωτική συμμετοχή. Ειδικά στις περιπτώσεις των ΑΒΣ, η οικονομική συνδρομή της πολιτείας στη σύνταξη των απαιτούμενων αλλά και στην κατασκευή των έργων υποδομής είναι αναγκαία προκειμένου να επιτευχθεί η εξυγίανσή τους.
- Να υλοποιηθούν «πράσινες» παρεμβάσεις, που θα στοχεύουν στη βιομηχανική συμβίωση των ΕΠ με τις αστικές περιοχές (π.χ. τηλεθέρμανση), στις συνέργειες επιχειρήσεων στο πλαίσιο της κυκλικής οικονομίας (π.χ. ανταλλαγή υπηρεσιών/προϊόντων, ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης απορριμμάτων και επαναχρησιμοποίησης αποβλήτων), στην έρευνα και στην επιχειρηματική καινοτομία.
- Να ενισχύσει την κουλτούρα ανάπτυξης συνεργειών μεταξύ των εμπλεκόμενων ομάδων και της διοίκησης τόσο σε τοπικό, όσο και κεντρικό επίπεδο, υποδεικνύοντας ταυτόχρονα τις δυνατότητες χρηματοδότησης, προκειμένου να προωθείται η πρωτοβουλία εξυγίανσης των ΑΒΣ σε ΕΠΕ.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσσα

- Γουργιώτης, Α., Κυβέλου-Χιωτίνη, Σ. & Λαϊνάς, Ι. (2022) «Ενσωματώνοντας τα Επιχειρηματικά Πάρκα στο αστικό οικοσύστημα: προοπτικές και προϋποθέσεις για μια ολοκληρωμένη μετάβαση». *Αειχώρος*, 34, 79-125. Προσβάσιμο από <https://doi.org/10.26253/heal.uth.ojs.aei.2022.1256> [τελευταία πρόσβαση 15/06/2023].
- ΕΤΒΑ ΒΙΠΕ ΑΕ (2019) *Ιδρύθηκε η Εταιρεία Ανάπτυξης Επιχειρηματικού Πάρκου (ΕΑΝΕΠ) Οινοφύτων*. Προσβάσιμο από: https://www.etvavipe.gr/news/20190910_pressconfeanep [τελευταία πρόσβαση 01/06/2023].
- Ένωση Εταιρειών Ρόικος Σύμβουλοι Μηχανικοί ΑΕ, Σαμαράς & Συνεργάτες ΑΕ – Σύμβουλοι Μηχανικοί (2022) *Επιχειρηματικό Σχέδιο ΕΠΕ Οινοφύτων για την έκδοση εγκριτικής απόφασης του άρθ. 47, παρ. 1 του Ν. 3982/2011*.
- Λαϊνάς, Ι. (2019) «Μεταλλαγές του πολεοδομικού σχεδιασμού για την οργανωμένη ανάπτυξη των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων: θεσμικές εξελίξεις και αναγκαίες μεταρρυθμίσεις». *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 3, 415-426.
- Ν. 4982/2022 (ΦΕΚ Α΄195) «Ίδρυση, ανάπτυξη, διαχείριση και λειτουργία των Επιχειρηματικών Πάρκων: Ενιαίο πλαίσιο ρύθμισης για τους φορείς Οργανωμένων Υποδοχέων Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων και άλλες διατάξεις για την ενίσχυση της ανάπτυξης».
- Ν.3982/2011 (ΦΕΚ Α΄143) «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων και άλλες διατάξεις».
- ΥΠΑΝΕΠ (2019) «Μελέτη για την έκδοση απόφασης χαρακτηρισμού της περιοχής Καλοχωρίου Θεσσαλονίκης (νοτίως της ΠΑΘΕ/ΝΕΟΑΘ) ως περιοχής που χρήζει περιβαλλοντικής και λειτουργικής εξυγίανσης». Συντάκτης: Σαμαράς & Συνεργάτες ΑΕ – Σύμβουλοι Μηχανικοί.
- ΥΠΑΝΕΠ (2021) «Μελέτη για την έκδοση απόφασης χαρακτηρισμού της περιοχής Καλοχωρίου Θεσσαλονίκης (βορείως της ΠΑΘΕ/ΝΕΟΑΘ) ως περιοχής που χρήζει περιβαλλοντικής και λειτουργικής εξυγίανσης», Συντάκτης: Σαμαράς & Συνεργάτες ΑΕ – Σύμβουλοι Μηχανικοί.
- ΥΠΑΝΕΠ (2020) Γενική Γραμματεία Βιομηχανίας, Γενική Διεύθυνση Βιομηχανικής και Επιχειρηματικής Πολιτικής, Διεύθυνση Βιομηχανικής Πολιτικής (2020) *1η αναθεώρηση επιχειρησιακού σχεδίου για την ανάπτυξη Επιχειρηματικών Πάρκων στην ελληνική επικράτεια, σύμφωνα με το άρθ. 42 / παρ. 3 του Ν. 3982/2011*. Υποέργο «Άτυπες Βιομηχανικές Συγκεντρώσεις (ΑΒΣ)». Συντάκτης: Χωροβάτης ΑΕ Προσβάσιμο από https://www.ggb.gr/sites/default/files/basic-page-files/ΤΕΧΝΙΚΗ_ΕΚΘΕΣΗ_ΑΒΣ_2020.pdf [τελευταία πρόσβαση 26/1/2023].



Ξενόγλωσση

Gourgiotis, A., Kyvelou, S.S. & Lainas, I. (2021) “Industrial location in Greece: fostering green transition and synergies between industrial and spatial planning policies”. *Land*, 10(3), 271. Προσβάσιμο από <https://doi.org/10.3390/land10030271> [τελευταία πρόσβαση 16/1/2023].

Καμινάρης Αναστάσιος

Όμιλος Σαμαράς & Συνεργάτες

email: anastasios.kaminaris@samaras-co.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
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
Πάυλος 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 Τσιλιμίκας – 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

38

ΕΤΟΣ
YEAR

2023

- Γεμενετζή Γεωργία, Μέλισσας Δημήτρης** 6
Εισαγωγή
- Μέλισσας Δημήτρης** 11
Η διεμβόλιση του πυρήνα της κατοικίας από τη βραχυχρόνια μίσθωση
- Γεμενετζή Γεωργία, Πισσούριος Ιωάννης, Λαϊνάς Ιωάννης** 29
Ο χωρικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της Οδηγίας Seveso III: μια συγκριτική αποτίμηση εμπειριών σε Ελλάδα και Κύπρο
- Λαϊνάς Ιωάννης, Γεμενετζή Γεωργία** 64
Σχεδιασμός των περιοχών δικτύου Natura 2000 και χρήσεις γης: κρίσιμα ζητήματα με αφορμή τις Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες
- Διαμαντοπούλου Ελίνα, Γκόλια Χρυσούλα, Λιονάτου Μαρία, Παρθενοπούλου Νικολέτα, Πολυράβα Σουλτάνα, Φαρδή Ελένη** 95
Η υλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου για τις χρήσεις γης κατά τον εκάστοτε πολεοδομικό σχεδιασμό
- Βεζυριαννίδου Σουλτάνα** 119
Η ρύθμιση της υπαίθρου στην Ελλάδα: από το ΠΔ. της 23.10.1928 στον Ν.2508/97
- Καμινάρης Αναστάσιος** 146
Τα Επιχειρηματικά Πάρκα Εξυγίανσης ως εργαλείο για την οργάνωση των Άτυπων Βιομηχανικών Συγκεντρώσεων: η περίπτωση των Οινοφύτων και του Καλοχωρίου

ISSN: 1109-5008

e-ISSN: 2944-9847

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