

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης



ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Σημειώσεις-Δεύτερο Μέρος

Καθηγητής Δ. Οικονόμου

Βόλος, Νοέμβριος 2010

Περιεχόμενα

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ Το νομοθετικό και σχεδιαστικό πλαίσιο της πολεοδομικής πολιτικής	2
<i>ΙΙΙ.1 Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο της πολεοδομικής πολιτικής</i>	2
<i>ΙΙΙ.2 Το σύστημα πολεοδομικών σχεδίων και σχεδίων της υπαίθρου στην Ελλάδα</i>	3
ΙΙΙ.2.1 Σχεδιασμός της υπαίθρου	3
ΙΙΙ.2.2 Πολεοδομικός προγραμματισμός και σχεδιασμός	16
ΜΕΡΟΣ ΙV Η εκτός σχεδίου δόμηση στην Ελλάδα	28
<i>ΙV.1 Γενικά χαρακτηριστικά της δόμησης του εξωαστικού χώρου (υπαίθρου) στην Ελλάδα</i>	28
<i>ΙV.2 Γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης</i>	29
ΙV.2.1 Γενικές διατάξεις (ΠΔ του 1985, άρθρο 1)	29
ΙV.2.2 Ειδικές διατάξεις ανά δραστηριότητα (ΠΔ του 1985, άρθρο 1).....	31
ΙV.2.3 Βιομηχανικές εγκαταστάσεις (ΠΔ του 1985, άρθρο 4).....	32
ΙV.2.4 Γραφεία, καταστήματα (ΠΔ του 1985, άρθρο 5).....	33
ΙV.2.5 Κατοικία (ΠΔ του 1985, άρθρο 6)	33
ΙV.2.6 Εκπαιδευτήρια, ευαγή ιδρύματα (ΠΔ του 1978, άρθρο 5).....	34
ΙV.2.7 Νοσοκομεία, κλινικές (ΠΔ του 1978, άρθρο 6)	35
ΙV.2.8 Τουριστικές εγκαταστάσεις (ΠΔ του 1978, άρθρο 8).....	35
<i>ΙV.3 Συνέπειες από τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση</i>	37
<i>ΙV.4 Επιπτώσεις από την εκτός σχεδίου δόμηση συνολικά (νόμιμη και αυθαίρετη)</i>	41
<i>ΙV.5 Δυνατότητες τροποποίησης της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης σε συγκεκριμένες περιοχές μέσω της θέσπισης ζωνών χρήσεων γης</i>	41
ΙV.5.1 Κατηγορίες ζωνών και περιοχών του Ν. 1650/86 που χρησιμοποιούνται από τις ΕΠΜ43	

ΜΕΡΟΣ III Το νομοθετικό και σχεδιαστικό πλαίσιο της πολεοδομικής πολιτικής

III.1 Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο της πολεοδομικής πολιτικής

Τα βασικά κείμενα της ελληνικής πολεοδομικής νομοθεσίας είναι τα παρακάτω:

ΝΔ του 1923: πρώτο ελληνικό νομοθέτημα που αφορούσε συνολικά την πολεοδομική πολιτική, έθετε αρχές και προέβλεπε διαδικασίες για την πολεοδόμηση των οικισμών και πόλεων. Εξειδικεύτηκε με το ΠΔ του 1928. Μεταξύ άλλων, καθόρισε τη διάκριση και τον προορισμό του εντός σχεδίου και του εκτός σχεδίου χώρου, την απαίτηση κάθε νέος οικισμός να βασίζεται σε προγενέστερο σχέδιο πόλης και κάθε υφιστάμενος να αποκτήσει σχέδιο πόλης, τις διαδικασίες απόκτησης γης από το δημόσιο για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων μέσω απαλλοτρίωσης/αυτοαποζημίωσης κλπ.

Ν. 947/1979: εισαγωγή των δύο επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού (γενικού/στρατηγικού και εφαρμοσμένου/φυσικού), της έννοιας της εισφοράς σε γη, και τριών τρόπων πολεοδόμησης (κανονιστικοί όροι, αστικός αναδασμός, οργανωμένη δόμηση).

Ν. 1337/1983: προσαρμογή προς το «ρεαλιστικότερο» των καινοτομιών του Ν. 947/1979 και ιδίως της εισφοράς σε γη (κλιμάκωση, με συνακόλουθες παρενέργειες), έννοια της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), πολεοδομικοί και οικονομικοί μηχανισμοί εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού, ενιαία πράξη εφαρμογής.

Ν. 2508/1997: γενίκευση του πολεοδομικού σχεδιασμού για την κάλυψη και άλλων χρήσεων πλην της οικιστικής, αναμόρφωση των επιπέδων σχεδιασμού (νέο ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, συγχώνευση σε αυτά της ΖΟΕ), αναπλάσεις, ΠΕΡΠΟ.

⇒ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΑΛΥΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΚΑΘΕ ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΟΣ, ΒΛ. ΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

III.2 Το σύστημα πολεοδομικών σχεδίων και σχεδίων της υπαίθρου στην Ελλάδα

Βασικό εργαλείο υλοποίησης της πολεοδομικής πολιτικής είναι τα *σχέδια*¹. Όλα τα επίπεδα πλην ενός (μη σχεδιαστικές ρυθμίσεις) της πολεοδομικής πολιτικής βασίζονται σε σχέδια διαφόρων ειδών. Μέσω των σχεδίων, υλοποιούνται οι περισσότερες συνιστώσες της πολεοδομικής πολιτικής, ανάλογα με τα επίπεδα στα οποία επικεντρώνεται κάθε μια από αυτές.

Στη συνέχεια αναλύονται τα σχέδια που προβλέπει σήμερα το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο και αφορούν την πολεοδομία, συμπεριλαμβανόμενου και του σχεδιασμού της υπαίθρου. Για να μπορούν να ενταχθούν τα σχέδια αυτά στο συνολικό σύστημα χωρικών σχεδίων στην Ελλάδα, απεικονίζονται στην Ελλάδα και οι βασικές διασυνδέσεις με τις άλλες κατηγορίες χωρικού σχεδιασμού (περιφερειακή ανάπτυξη, χωροταξία, τα σχέδια περιβαλλοντικού χαρακτήρα, και οι διαδικασίες σημειακής αδειοδότησης (σε επίπεδο μεμονωμένης δραστηριότητας ή κτηρίου).

III.2.1 Σχεδιασμός της υπαίθρου

Η υφιστάμενη νομοθεσία περιλαμβάνει ένα σύνολο σχεδιαστικών εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά ή παράλληλα για το σχεδιασμό της υπαίθρου–σχεδιασμό που έχει επίκεντρο τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης, αλλά κατά περίπτωση και άλλα αντικείμενα. Τα σχέδια αυτά υπήρξαν προϊόν διαφόρων παράλληλων προσεγγίσεων:

Η παλαιότερη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των Διευθύνσεων Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Χωροταξίας στο ΥΠΕΧΩΔΕ (οικιστικός χώρος για την πρώτη, αγροτικός/εκτός σχεδίου για τη δεύτερη) οδήγησε, όταν άρχισε να γίνεται εμφανής η ανάγκη για κάποιο έλεγχο των χρήσεων γης στην ύπαιθρο, στο να θεωρηθεί αυτός ως αυτονόητη αρμοδιό-

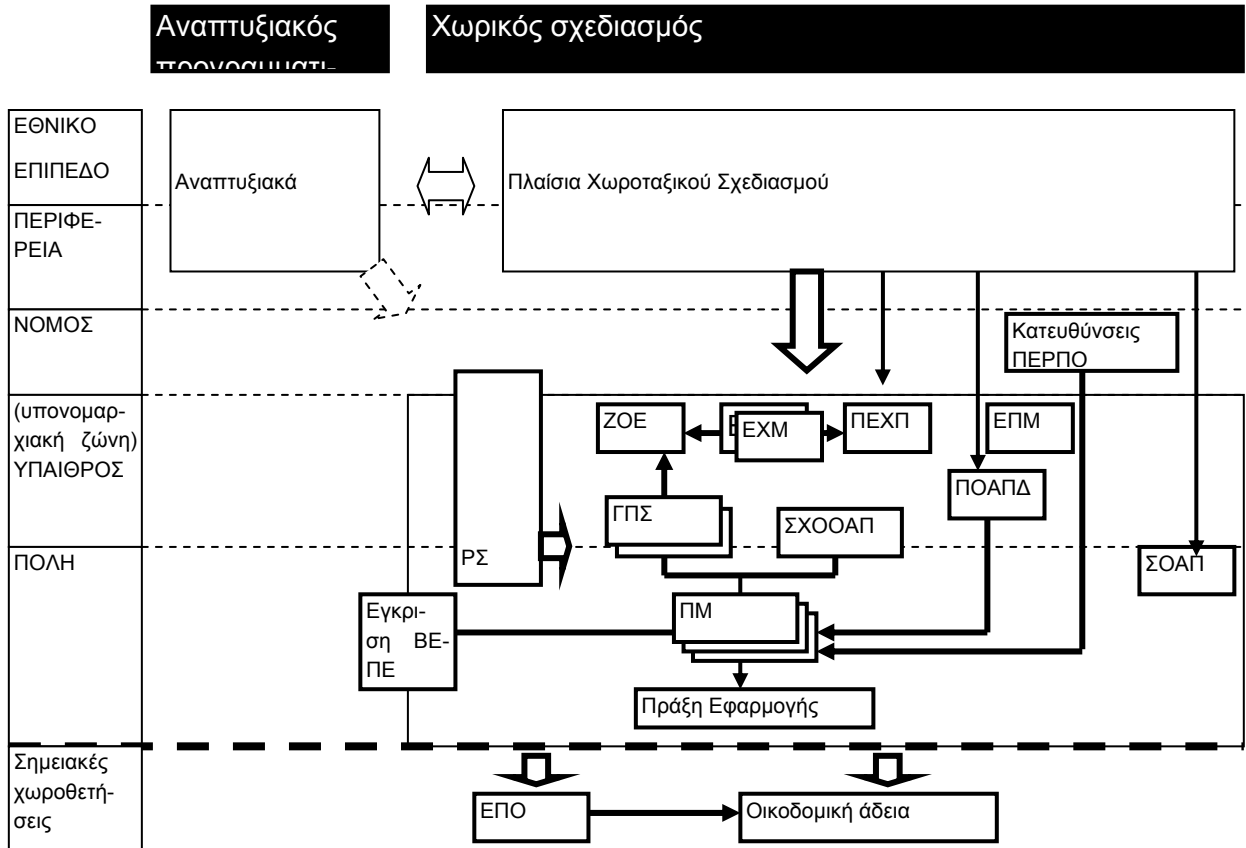
¹ Για τη σημασία των σχεδίων στις χωρικές πολιτικές, βλ. τις Σημειώσεις του μαθήματος «μαθήματος «Χωροταξική Πολιτική».

τητά της «χωροταξίας». Προϊόν αυτής της εξέλιξης αποτελούν οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες.

Η αναπτυσσόμενη περιβαλλοντική προβληματική, και η μεθοδολογική συγγένεια μεταξύ σχεδιασμού των χρήσεων γης και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, οδήγησε σε μια δεύτερη προσέγγιση του ζητήματος, από τις υπηρεσίες που είχαν περιβαλλοντικές αρμοδιότητες, μέσω των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών.

Το φαινόμενο της έντονης περιαστικής δόμησης οδήγησε σε μια τρίτη προσέγγιση, τη μόνη που συνέδεσε το σχεδιασμό της υπαίθρου με το σχεδιασμό του οικιστικού χώρου. Προϊόντα αυτής της προσέγγισης ήταν, διαδοχικά, Η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, το ΣΧΑΠ, και τα σχέδια που προβλέπει ο Ν. 2508/97: Ενιαίο ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ.

Τέλος, ο νόμος για τη χωροταξία (2742/1999) προβλέπει τρία νέα εργαλεία που συνδυάζουν φυσικό και οικονομικό σχεδιασμό και εργαλεία, με στόχο να διευκολύνουν την εφαρμογή του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού (ΠΕΧΠ, ΠΟΑΠΔ, ΣΟΑΠ).



Πρόεκυψε έτσι ένα υπερ-αναπτυγμένο σύστημα έντεκα (!) διαφορετικών σχεδίων μέσω των οποίων μπορεί, εναλλακτικά, να σχεδιασθούν οι χρήσεις στην ύπαιθρο (αποκλειστικά ή μαζί με οικιστικό τμήμα). Το σύστημα είναι τελείως δυσανάλογο με το πραγματικό του αποτέλεσμα, και το χαρακτηριστικό αυτό αποτελεί μια πρόσθετη παράμετρο του συνολικού προβλήματος (δυσκολίες συντονισμού, διαμάχες μεταξύ αρμόδιων φορέων, κλπ.).

Μια πρώτη ομάδα αποτελούν τα σχέδια που προβλέπει ο νέος χωροταξικός νόμος:

Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ). Οι περιοχές αυτές προσφέρουν τη δυνατότητα δημιουργίας οργανωμένων υποδοχέων για παραγωγικές δραστηριότητες. Πρόκειται για εργαλείο που λειτουργεί παράλληλα προς ορισμένα υπάρχοντα (ΒΕΠΕ, ΠΟΤΑ) αλλά παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία. Πχ. η μορφή της οργάνωσης μπορεί να είναι η πολεοδόμηση, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν και άλλα σχήματα, περισσότερο χαλαρά, ανάλογα με την περίπτωση. Αντίστοιχα ευρύτερο φάσμα δυνατοτήτων δίνεται και για τη νομική μορφή του φορέα της περιοχής.

Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ). Οι περιοχές αυτές επιτρέπουν τον λεπτομερέστερο σχεδιασμό περιοχών εκτός σχεδίου (αλλά και εντός σχεδίου) με ειδικές ανάγκες (επιπτώσεις μεγάλων έργων, προβληματικότητα) που έχουν προσδιοριστεί από

υπερκείμενα χωροταξικά σχέδια. Ο σχεδιασμός των ΠΕΧΠ περιλαμβάνει τόσο τη χωρική οργάνωση όσο και τη χρήση οικονομικών εργαλείων (ενισχύσεων, αντισταθμιστικών τελών). Πρόκειται για εργαλείο αντίστοιχο του οποίου δεν περιλαμβάνει η υπόλοιπη ελληνική νομοθεσία.

Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ). Το εργαλείο αυτό επιτρέπει το στρατηγικό σχεδιασμό αστικών περιοχών (με καθεστώς πολεοδομικού χώρου, αλλά και αστικοποιημένες ζώνες έξω από τα όρια των σχεδίων) που παρουσιάζουν ειδικά προβλήματα. Οι δυνατότητες παρέμβασης δεν περιορίζονται στο φυσικό σχεδιασμό αλλά περιλαμβάνουν και μέτρα οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

Η ύπαρξη τέτοιων εργαλείων εφαρμογής καλύπτει πραγματικό κενό της ελληνικής νομοθεσίας, και δυνητικά μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότητα του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού τόσο σε κοινωνικο-οικονομικό όσο και φυσικό επίπεδο. Ως προς το τελευταίο σημείο, είναι σημαντικό ότι προσφέρεται η δυνατότητα κανονιστικών ρυθμίσεων που θα απορρέουν από χωροταξικές προτεραιότητες και δεν θα εξαρτώνται από την ύπαρξη σχετικής πρωτοβουλίας στο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, τα σχέδια αυτά προστίθενται σε ένα ήδη φλύαρο σύστημα σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου, το οποίο περιλαμβάνει και τα παρακάτω σχέδια.:

Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (EXM) και Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Οι EXM ήταν μέχρι πρόσφατα η μόνη ενεργή μορφή σχεδίου που (αυτό)αποκαλείται *χωροταξικό*. Αν και δεν προβλέπονται από κάποιο νομοθετικό κείμενο², έχουν εκπονηθεί ή βρίσκονται υπό εκπόνηση περίπου 40 EXM. Υπάρχει δηλαδή μια κατάσταση ανάλογη με αυτή που επισημάναμε παραπάνω σχετικά με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Ως συνέπεια, δεν υπάρχει εγγενής στην EXM μηχανισμός θεσμοθέτησής της. Το κενό αυτό έχει καλυφθεί κατ' οικονομία, με τη χρησιμοποίηση ως μηχανισμού θεσμοθέτησης της ΖΟΕ, ενός εργαλείου της πολεοδομικής νομοθεσίας (Ν. 1337/83) που δίνει τη δυνατότητα σχεδιασμού περιοχών της υπαίθρου (εκτός σχεδίου) σχετικά μικρής κλίμακας (υπονομαρχιακής, της τάξης πχ. ενός μικρού νησιού, ή των ακτών ενός μικρού νομού, ή μιας ζώνης γύρω από

² Η EXM ως μορφή σχεδίου είχε προβλεφθεί μόνο με αποφάσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, που προσδιορίζουν κυρίως τις προδιαγραφές τους. Ο νέος χωροταξικός νόμος κάνει ωστόσο για πρώτη φορά *en passant* αναφορά σε «ειδικές χωροταξικές μελέτες» μέσω των οποίων θα γίνεται ο χαρακτηρισμός των ΠΕΧΠ.

το όριο του σχεδίου μιας πόλης)³. Οι ρυθμίσεις που επιβάλλονται μέσω της ΖΟΕ αφορούν κυρίως τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης. Πρόκειται συνεπώς για κανονιστικό εργαλείο που μπορεί να απαγορεύσει ή να επιτρέψει συγκεκριμένες χρήσεις του εδάφους αλλά δεν έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως ενεργητικός μηχανισμός προώθησης επιθυμητών χρήσεων. Ο «αμυντικός» αυτός χαρακτήρας γίνεται πιο έντονος λόγω της έλλειψης επαρκών μηχανισμών πολιτικής γης. Το πρόβλημα είναι γενικότερο και από τα σοβαρότερα στην ελληνική πολεοδομική πολιτική, αλλά είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η μερική προσπάθεια εμπλουτισμού της ΖΟΕ με κάποιους μηχανισμούς πολιτικής γης που υπήρχε στο Ν. 1337 (δικαίωμα προτίμησης υπέρ του δημοσίου στις μεταβιβάσεις ακινήτων, δυνατότητα οριοθέτησης τραπεζών γης) αδρανοποιήθηκε. Οι ελλείψεις αυτές, μαζί με ορισμένες άλλες διαδικαστικού και τεχνικού χαρακτήρα, περιορίζουν τη δυνατότητα της ΖΟΕ να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως μηχανισμός σχεδιασμού των χρήσεων, έστω και αν από θεσμική άποψη δεν παύει να αποτελεί σημαντικό βήμα προς τα εμπρός όσον αφορά τη ρύθμιση του υπαίθριου χώρου, σε σύγκριση με τη νομοθεσία περί εκτός σχεδίου.

Η αναγκαστική θεσμοθέτηση των EXM γίνεται μέσω ΖΟΕ τις καθιστά επίσης εργαλεία φυσικού σχεδιασμού του υπαίθριου χώρου. Παρόλα αυτά, η αδρανοποίηση μέχρι σήμερα άλλων μορφών χωροταξικών σχεδίων, έχει δημιουργήσει ορισμένες συγχύσεις όσον αφορά το χαρακτήρα τους. Οι παρερμηνείες μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο κατηγορίες.

Στην πρώτη, μαξιμαλιστική εκδοχή, η EXM θεωρείται ως υποκατάστατο του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού ή ακόμα και του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Οι παρερμηνείες αυτές ενισχύονται και από τις προδιαγραφές των ίδιων των EXM, σύμφωνα με τις οποίες οι προτάσεις τους δεν περιορίζονται στις χρήσεις γης και τη δόμηση, αλλά επεκτείνονται και σε ορισμένα άλλα πεδία (πχ. τη δημιουργία ή κατάργηση δρόμων, σιδηροδρομικών γραμμών, εγκαταστάσεων τεχνικής υποδομής κλπ., την ιεράρχηση του οικιστικού δικτύου κ.), αλλά δεν πρέπει να λησμονείται ότι *εφαρμόσιμο* είναι μόνο το τμήμα των προτάσεων που μπορεί να καλυφτεί από τη ΖΟΕ. Η δεύτερη παρερμηνεία είναι αντίστροφη: ελλείψει στρατηγικού σχεδιασμού, η EXM και ο σχεδιασμός των χρήσεων γης

³ Ο Ν. 1337 προέβλεπε δύο διαφορετικούς τύπους ΖΟΕ: τις «περιαστικές» ΖΟΕ, που εκπονούνταν σε συνδυασμό με ένα Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (αν και δεν αποκτούσαν αυτόματα νομική ισχύ, με τη θεσμοθέτηση του τελευταίου), και τις «αγροτικές» ΖΟΕ, που ήταν αποδεδειγμένες από τα ΓΠΣ. Η χρήση τους ως μηχανισμού θεσμοθέτησης των προτάσεων των EXM βασίστηκε στη δεύτερη αυτή εκδοχή, είναι όμως δυνατή και η απευθείας θεσμοθέτηση «αγροτικής» ΖΟΕ, χωρίς τη μεσολάβηση EXM.

τήνουν να θεωρούνται ως στερούμενα νοήματος εγχειρήματα, με το επιχείρημα ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τις άλλες μορφές χωρικής ρύθμισης. Πρόκειται για άποψη που δεν λαμβάνει υπόψη ούτε τη βαρύτητα των χρήσεων γης και της δόμησης στη συνολική χωρική οργάνωση ούτε τη σχετική αυτονομία τους. Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός είναι αναμφίβολα αναγκαίος, αλλά για τη ρύθμιση των ιδιαίτερων αντικειμένων που έχουν αναφερθεί παραπάνω. Η έλλειψή του έχει σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις, όσον αφορά τα αντικείμενα αυτά, αλλά αυτό δεν αναιρεί την αναγκαιότητα του σχεδιασμού χρήσεων γης, που είναι ένα διαφορετικό αντικείμενο. Ο τελευταίος θα ήταν πιο αποτελεσματικός στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου συστήματος σχεδιασμού που θα τον τροφοδοτούσε με εισροές, αλλά έστω και μόνος του παραμένει απαραίτητος για την αντιμετώπιση καιρικών θεμάτων όπως η προστασία και η διατήρηση του χαρακτήρα της υπαίθρου και η αποφυγή προβλημάτων από τις συγκρούσεις χρήσεων. Η θέση αυτή δεν σημαίνει, βέβαια, ότι και στο συγκεκριμένο ρόλο των σχεδίων χρήσεων γης η EXM στερείται προβλημάτων ως σχεδιαστικό εργαλείο, προβλημάτων που απορρέουν τόσο από τους εγγενείς περιορισμούς της ΖΟΕ όσο και από γενικότερα κενά του συστήματος σχεδιασμού (προβλήματα που σχεδόν στο σύνολό τους χαρακτηρίζουν και τα άλλα σχέδια χρήσεων γης). Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται:

Η έλλειψη, μέχρι σήμερα, υπερκείμενων στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων που καθιστά τόσο τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ ΖΟΕ όσο και τη συσχέτιση των χρήσεων γης με τις χωρικές ανάγκες των παραγωγικών δραστηριοτήτων μια άσκηση υποθέσεων.

Η έλλειψη υποστηρικτικών δομών και μελετών. Η έλλειψη κτηματολογίου μέχρι πρόσφατα (και, σε διάφορες περιοχές, για αρκετά χρόνια ακόμα), η έλλειψη μελετών βάσης (πχ. ωκεανογραφικές ή οικολογικές μελέτες), τα κενά βασικής πληροφόρησης και τεκμηρίωσης, και πάνω από όλα οι αδυναμίες της πολιτικής γης επηρεάζουν αρνητικά τη δυνατότητα των EXM να αποτελέσουν αποτελεσματικές μορφές σχεδιασμού. Ιδιαίτερα ως προς την πολιτική γης, ο κεντρικός ρόλος της μικροϊδιοκτησίας μετατρέπει την έλλειψη αντισταθμιστικών μηχανισμών και μηχανισμών γεωγραφικής εξισορρόπησης των επιπτώσεων από τις χωρικές ρυθμίσεις, σε μείζονες παράγοντες μείωσης της αποτελεσματικότητας του κανονιστικού σχεδιασμού χρήσεων γης.

Η έλλειψη μηχανισμών που δεν θα έχουν μόνο περιοριστικό χαρακτήρα και αμυντικό χαρακτήρα (*reactive*) αλλά θα επιτρέπουν την ενεργητική προώθηση επιλογών πολιτικής (*proactive*). Κάτι τέτοιο προϋποθέτει ειδικά εργαλεία παρέμβασης (με χαρακτήρα πολιτικής γης, αλλά και άλλου τύπου: επενδυτικά, οικονομικά, διοικητικο-πολιτικού...) που δεν είναι σήμερα διαθέσιμα.

Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες (ΕΠΜ). Οι ΕΠΜ προβλέπονται από το Ν. 1650/86 και έχουν αντικείμενο το λεπτομερή σχεδιασμό εκτός σχεδίου περιοχών με ειδικά περιβαλλοντικά προβλήματα ή ευαισθησία. Ο ίδιος νόμος προβλέπει συγκεκριμένα εργαλεία εφαρμογής των ΕΠΜ που περιλαμβάνουν τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων δόμησης (ό-

πως και η ΖΟΕ), αλλά και πρόσθετες δυνατότητες όπως η πλήρης κατάργηση του δικαιώματος δόμησης⁴, οικονομικών μηχανισμών και ειδικών φορέων εφαρμογής. Ωστόσο, με εξαίρεση τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης, τα εργαλεία αυτά δεν είναι άμεσα εφαρμόσιμα, επειδή ο Ν. 1650 έχει πλαισιακό χαρακτήρα και ως εκ τούτου για την εφαρμογή πολλών διατάξεών του απαιτείται η έκδοση εκτελεστικών ΠΔ που δεν έχουν εκδοθεί ακόμα. Περίπου 40-45 τέτοιες μελέτες εκπονούνται ή εκπονήθηκαν, ενώ μια έχει θεσμοθετηθεί με την έκδοση ΠΔ.

Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ), και Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ. Τα δύο αυτά σχέδια αποτελούν, στην ουσία, προϊόντα της έλλειψης γενικευμένου σχεδιασμού των χρήσεων γης. Και τα δύο αποτελούν αποσπασματικά υποκατάστατα «κανονικών» σχεδίων χρήσεων γης του υπαίθριου χώρου, και εκπονούνται σε εκτός σχεδίου περιοχές με στόχο την αναζήτηση και χωροθέτηση οικισμών παραθεριστικής κατοικίας (πρώτη περίπτωση) ή ΠΕΡΠΟ⁵ (δεύτερη), όταν δεν προϋπάρχει σχέδιο χρήσεων γης.

Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) και Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ). Ο Ν. 1337 προέβλεπε, όπως προαναφέρθηκε, την εκπόνηση μαζί με κάθε Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και περιαστικής ΖΟΕ. Ο Ν. 2508 ενσωμάτωσε το σχεδιασμό της περιαστικής ζώνης απευθείας στα πολεοδομικά σχέδια α' βαθμίδας που προβλέπει (νέο ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ). Δεδομένου ότι τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ περιλαμβάνουν εξ ορισμού (πλην ορισμένων εξαιρέσεων) το σύνολο της εδαφικής περιφέρειας των νέων διευρυμένων δήμων, μια πρώτη «ανάγνωση» της ρύθμισης αυτής μπορεί να δώσει την εντύπωση ότι θα οδηγήσει σταδιακά στην κάλυψη του συνόλου του εκτός σχεδίου τμήματος της επικράτειας με σχέδια χρήσεων γης και συνεπώς δεν υπάρχει η ανάγκη αυ-

⁴ Η παλαιότερη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων θεωρούσε περίπου ως ταυτόσημες τις έννοιες της έγγιας ιδιοκτησίας και της δυνατότητα δόμησης. Σε απόφαση του ΣτΕ του 1929 αναφέρεται, έτσι, ότι: «Ουδείς δύναται να αρνηθεί ότι κύριος, αν μη μοναδικός προορισμός του οικοπέδου είναι η οικοδόμησις, άρα η απόλυτος απαγόρευσις της επ' αυτού ανοικοδομήσεως είναι καθ' αυτό στέρησις της ιδιοκτησίας». Σχετικά πρόσφατα ωστόσο, το κλίμα έχει αλλάξει. Η δυνατότητα πλήρους απαγόρευσης χρήσεων γης που εμπεριέχουν δόμηση μέσω των ΖΟΕ παραμένει αμφισβητούμενη, αλλά στην περίπτωση περιοχών που μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο χωροταξικός προορισμός τους αντίκειται σαφώς στη δόμηση (πχ. περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης ή Ζώνη Α των αρχαιολογικών χώρων) η πλήρης απαγόρευση της τελευταίας τείνει να είναι αποδεκτή.

⁵ Τα ΠΕΡΠΟ (Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης) είναι το όνομα με το οποίο «μεταμφιέστηκε» η ιδιωτική πολεοδόμηση από το Ν. 2508.

τοτελούς διαδικασίας σχεδιασμού της υπαίθρου. Κάτι τέτοιο ωστόσο δεν είναι ορθό, για μια σειρά από λόγους:

Οι μελέτες των ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ καλύπτουν μεν το σύνολο της εδαφικής έκτασης ενός δήμου, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι αυτή ταυτίζεται με την περιοχή στην οποία τελικά θα επιβληθούν ρυθμίσεις⁶ η τελευταία μπορεί να είναι ένα υποσύνολο της συνολικής εδαφικής έκτασης του δήμου.

Ο σχεδιασμός της υπαίθρου με το ζεύγος ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ υπόκειται εξ ορισμού με τις προτεραιότητες του σχεδιασμού του αστικού χώρου. Αυτό σημαίνει ότι η εκκίνηση μιας διαδικασίας σχεδιασμού προϋποθέτει την ύπαρξη πολεοδομικών αναγκών και πιέσεων αστικοποίησης. Στην περίπτωση αναγκών που δεν απορρέουν άμεσα από ενδογενείς πολεοδομικές ανάγκες αλλά έχουν εξωγενή προέλευση, το σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει εγκαίρως και ικανοποιητικά. Ενδεικτικά, τέτοιες περιπτώσεις είναι οι περιαστικές ζώνες με εξωγενείς πιέσεις διάχυτης αστικοποίησης μη συναρτημένες με ανάγκη οικιστικής επέκτασης του οικισμού της περιοχής – πχ. πιέσεις ανάπτυξης παραθεριστικής κατοικίας σε εκτεταμένες παραλιακές ζώνες, ανεξάρτητες από τους τοπικούς οικισμούς – (και άρα χωρίς επαρκή λόγο εκκίνησης ΓΠΣ), οι εκτεταμένες περιοχές γεωργικής γης, η παράκτια ζώνη στο σύνολό της, οι περιοχές επιρροής μεγάλων έργων (πχ. ευρύτερη ζώνη του αεροδρομίου των Σπάτων ή της γέφυρας Ρίου-Αντίρριου).

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός με τις διαδικασίες του Ν. 2508 του συνόλων των δήμων της χώρας θα απαιτήσει δεκαετίες. Σε συνδυασμό με τις δύο προηγούμενες παρατηρήσεις, αυτό σημαίνει ότι δεν εξασφαλίζεται η σε ορατό χρονικό διάστημα κάλυψη ικανού ποσοστού των εκτός σχεδίου εκτάσεων της χώρας με σχέδια χρήσεων γης—ποσοστού που είναι σήμερα πολύ χαμηλό. Αν και δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία, προσεγγιστικές εκτιμήσεις μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το ποσοστό των θεσμοθετημένων τέτοιων σχεδίων δεν υπερβαίνει το 8%⁶, και το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό του εκτός σχεδίου χώρου στην Ελλάδα παραμένει χωρίς σχέδια χρήσεων γης και «στο έλεος» της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης (και, φυσικά, των αυθαιρέτων).

⁶ Περιλαμβάνονται και οι (λίγες) περιοχές στις οποίες είχε γίνει, παλαιότερα, αλλαγή των όρων της γενικής εκτός σχεδίου νομοθεσίας με ειδικό ΠΔ (χωρίς να έχει προηγηθεί σχετική μελέτη). Οι υπολογισμοί που προκύπτουν είναι κατ' ανάγκην προσεγγιστικοί, λόγω της έλλειψης επίσημων αρχειοθετημένων στοιχείων.

Προκύπτει έτσι σαφώς η ανάγκη και αυτοτελούς δυνατότητας σχεδιασμού χρήσεων γης στην ύπαιθρο. Οι ΕΧΜ και ΕΠΜ για ένα τέτοιο ρόλο είναι ανεπαρκείς (στην πρώτη περίπτωση λόγω των εγγενών περιορισμών της ΖΟΕ, στη δεύτερη περίπτωση λόγω του ότι αφορά μόνο το σχεδιασμό περιορισμένου σχετικά αριθμού περιοχών με περιβαλλοντική ευαισθησία), αλλά τα νέα εργαλεία της ΠΕΧΠ και της ΠΟΑΠΔ φαίνεται να προσφέρουν περισσότερες δυνατότητες πιο ολοκληρωμένου σχεδιασμού. Πρέπει ωστόσο να είναι σαφές ότι η μεγαλύτερη δυσκολία μέχρι τώρα δεν απέρρευε από τους—υπαρκτούς—τεχνικούς περιορισμούς των προγενέστερων σχεδιαστικών εργαλείων, αλλά τις πολύ έντονες και γενικευμένες αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών σε κάθε προσπάθεια μείωσης των «κεκτημένων» της εκτός σχεδίου δόμησης και της υπερεκμετάλλευσης της έγγειας ιδιοκτησίας, που αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια κάθε προσπάθειας εκλογίκευσης της ανάπτυξης της υπαίθρου. Το πρόβλημα αυτό θα παραμείνει ο κύριος περιοριστικός παράγοντας και για τα νέα εργαλεία.

Τα παραπάνω μπορούν να συγκριθούν με τα συμβαίνοντα στο διεθνή (κυρίως δυτικο-ευρωπαϊκό) χώρο. Ορισμένες σχετικές πληροφορίες περιλαμβάνει ο πίνακας που ακολουθεί, από τον οποίο γίνεται σαφές ότι η Ελλάδα αποτελεί ακραία περίπτωση *laissez faire*. Σε όλες τις χώρες της ΕΕ η δόμηση στην ύπαιθρο είναι σαφώς δυσκολότερη από ότι στην Ελλάδα. Σε σχεδόν τις μισές περιπτώσεις προϋπόθεση για τη δόμηση είναι η ύπαρξη λεπτομερούς σχεδίου χρήσεων γης τοπικής κλίμακας. Αν και συχνά προβλέπονται διαδικασίες παρεκκλίσεων, αυτές αφορούν ειδικές περιπτώσεις δημόσιου συμφέροντος και γίνονται μετά από έλεγχο σε μεμονωμένη βάση. Στη Γαλλία, πχ., το βασικό σχέδιο χρήσεων γης, το *Plan d'Occupation du Sol* (POS) είναι προϋπόθεση για ένα ευρύ φάσμα πράξεων (δόμηση, κατάτμηση, περίφραξη...). Επιπλέον, η μεταφορά σχετικών αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση επιτρέπεται μόνο αν υπάρχει POS (το περιεχόμενο του οποίου, άλλωστε, ελέγχεται σε σημαντικό βαθμό από την κεντρική διοίκηση, τόσο σε επίπεδο εγκρίσεων όσο και μέσω των Οδηγιών). Τα POS καλύπτουν σήμερα το 50% της επικράτειας⁷ στις αρχές της δεκαετίας του '80 το ποσοστό αυτό ήταν 33% με κάλυψη – τότε – των 4/5 του πληθυσμού. Είναι σαφές, έτσι, ότι πρόκειται για μια πολιτική που αναπτύσσεται ενεργητικά και στην τρέχουσα περίοδο. Στις ΗΠΑ, η δόμηση στην ύπαιθρο δύσκολα επιτρέπεται χωρίς λεπτομερές σχέδιο (*zoning*): τέτοια σχέδια κάλυπταν το 25% της ομοσπονδιακής επικράτειας ήδη κατά το 1975⁷, ενώ η δόμηση σε περιοχές χωρίς σχέδια συχνά προϋποθέτει αρτιότητες της τάξης των δεκάδων Ha (!).

⁷ Τα σχέδια αυτά συχνά αποτελούν τμήματα *master plans* αλλά υπάρχουν και αυτοτελή σχέδια *zoning*..

Διαδικασίες δόμησης της υπαίθρου στο διεθνή χώρο

Κράτος-μέλος της ΕΕ	Ποσοστό επικράτειας που καλύπτεται από σχέδια χρήσεων γης	Προϋποθέσεις δόμησης στην υπαίθρο (εκτός των ορίων των πόλεων)		
		Υπαρξη σχεδίου χρήσεων γης	Ειδική έγκριση σε μεμονωμένη βάση	Γενική νομοθεσία εκτός σχεδίου δόμησης
Αγγλία	95%		<input type="checkbox"/>	
Ιρλανδία			<input type="checkbox"/>	
Γαλλία	50%	■	ο	
Ισπανία		■	ο	
Πορτογαλία				
Βέλγιο		■	ο	
Ολλανδία		■		
Λουξεμβούργο		■		
Γερμανία		■		
Ιταλία		■	ο	
Αυστρία		■		
Δανία	100%	■		
Φιλανδία	3%		<input type="checkbox"/>	
Σουηδία		■		
Ελλάδα	8%			<input type="checkbox"/>
Ιαπωνία	75%	■		
ΗΠΑ	25% (1975)	■		ο

■ Λεπτομερές τοπικό σχέδιο χρήσεων γης, ■ Χωροταξικό σχέδιο γενικών χρήσεων γης

Κύριος τρόπος, Δευτερεύον τρόπος

Αν συνυπολογιστούν και οι χώρες στις οποίες προϋπόθεση δόμησης είναι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου με γενικευμένες χρήσεις γης, τότε τα συστήματα που προϋποθέτουν σχέδιο για τη δόμηση στην υπαίθρο ανέρχονται στα $\frac{3}{4}$ των περιπτώσεων. Στην περίπτωση της Δανίας, πχ., η επικράτεια διαχωρίζεται σε τρεις τύπους περιοχών: αστικές, αναψυχής, και αγροτικές· στις τελευταίες απαγορεύεται η δόμηση ενώ στις δεύτερες επιτρέπεται υπό όρους. Σε μια πιο μακρινή περίπτωση, την Ιαπωνία, η δόμηση επιτρέπεται

μόνο στο 25% της επικράτειας⁸. Είναι αυτονόητο ότι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου με γενικευμένες χρήσεις γης δεν αποκλείει την εκπόνηση και λεπτομερειακών σχεδίων σε διάφορες περιοχές – αντίθετα, αυτό αποτελεί την τρέχουσα πρακτική. Στην Ισπανία, πχ., για τις κοινότητες με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων η ύπαρξη γενικού σχεδίου (General Municipal Plan) είναι προϋπόθεση της δόμησης εκτός σχεδίου. Τα σχέδια αυτά χωρίζουν τον εκτός σχεδίου χώρο σε τέσσερις γενικές κατηγορίες (κατάλληλη και προγραμματισμένη για ανάπτυξη, κατάλληλη αλλά μη προγραμματισμένη για ανάπτυξη, ακατάλληλη για ανάπτυξη, ειδικά προστατευόμενη). Η δόμηση είναι δυνατή στην πρώτη εφόσον εκπονηθεί λεπτομερές σχέδιο και στην τρίτη βάσει ειδικής διαδικασίας έγκρισης για κάθε συγκεκριμένο κτήριο. Στις μικρότερες κοινότητες η δόμηση γίνεται βάσει κατευθυντήριων Οδηγιών), πάλι σε μεμονωμένη βάση μετά από ειδική έγκριση.

Μόνο σε τρεις περιπτώσεις ο κύριος τρόπος δόμησης εκτός σχεδίου δεν προϋποθέτει κάποια μορφή δεσμευτικού σχεδίου. Στην περίπτωση της Φιλανδίας, αυτό οφείλεται στις πολύ χαμηλές πυκνότητες κατοίκησης (στην πράξη η εκτός σχεδίου δόμηση είναι εξαιρετικά αραιή και δεν έχει σχέση με τη διάχυτη δόμηση στην Ελλάδα)⁹. Η Βρετανία (παρόμοιο είναι το σύστημα στην Ιρλανδία) αποτελεί ειδική περίπτωση, που είναι σκόπιμο να αναφερθεί συνοπτικά. Τα σχέδια που περιλαμβάνουν χρήσεις γης καλύπτουν σχεδόν το σύνολο του χώρου στην Αγγλία και την Ουαλία (στη Σκωτία το ποσοστό κάλυψης είναι χαμηλότερο αλλά παραμένει υψηλό). Τα σχέδια αυτά δεν έχουν χαρακτήρα zoning με την έννοια της αυτόματης εφαρμογής τους, αλλά σχεδόν κάθε αλλαγή χρήσης του εδάφους (συμπεριλαμβανόμενης της οικοδόμησης, αλλά όχι μόνο) προϋποθέτει την χορήγηση ειδικής άδειας (*planning permission*) που δίδεται αφού η πολεοδομική αρχή «λάβει υπόψη» (*«have regard to»*) το σχέδιο. Το σχέδιο δεν είναι ο μόνος παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη, αλλά έχει σαφώς τον πρώτο λόγο.

Η βρετανική περίπτωση παραπέμπει σε ένα κλασικό δίλημμα των συστημάτων σχεδιασμού: επιδίωξη βεβαιότητας ή επιδίωξη ευελιξίας; Η ύπαρξη δεσμευτικών σχεδίων (*«plan led systems»*) έχει ως συνέπεια ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται με ένα είδος αυτοματισμού και οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να τις προβλέψουν εκ των προτέρων· στο βαθ-

⁸ Το τμήμα αυτό αντιστοιχεί στις City Planning Areas. Στην υπόλοιπη επικράτεια η δόμηση είναι εξαιρετικά δύσκολη, λόγω ενός πολύπλοκου συστήματος επικαλυπτόμενων διαφορετικών zoning (αγροτική γη, δασική γη κλπ.), ενώ το όλο σύστημα περιλαμβάνει και ένα Εθνικό Σχέδιο Χρήσεων Γης καθώς και ένα ετήσιο αναλυτικό μηχανισμό παρακολούθησης των αλλαγών των χρήσεων γης. .

⁹ Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η μέση πληθυσμιακή πυκνότητα στις σκανδιναβικές χώρες (πλην Δανίας) ανέρχονταν το 1991 σε 15 άτομα/χλμ², όταν το αντίστοιχο μέσο μέγεθος στην ΕΕ (των 12) ήταν 145 άτομα/χλμ².

μό, αντίθετα, που δίδεται στη διοίκηση η δυνατότητα ελεύθερης συνεκτίμησης και στάθμισης πολλαπλών παραγόντων, η τελική έκβαση δεν είναι προκαθορισμένη, και υπάρχουν προφανώς περιθώρια διαπραγμάτευσης – με ότι αυτά συνεπάγονται. Από την άλλη πλευρά, τα δεσμευτικά σχέδια εισάγουν στο σύστημα ακαμψίες και δυσκολία προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ή μη προβλεφθείσες αρχικά συνθήκες, ενώ τα μη-δεσμευτικά συστήματα διαθέτουν εξ ορισμού προσαρμοστικότητα και ενσωματωμένες δυνατότητες γρήγορης ανάδρασης. Στο πλαίσιο αυτών των αντιφατικών «προδιαγραφών», η αξιολόγηση των δύο εναλλακτικών προσεγγίσεων δεν είναι εύκολη, αν δεν ληφθούν υπόψη και άλλες παράμετροι της λειτουργίας τους. Το μη δεσμευτικό βρετανικό σύστημα έχει οδηγήσει σε ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την οργάνωση του χώρου, και είναι χαρακτηριστικό ότι η μεταπολεμική πολιτική του *containment* (ανάσχεση της οικιστικής εξάπλωσης στον αγροτικό χώρο) εφαρμόστηκε με εξαιρετική επιτυχία, μέσω του συστήματος αυτού. Ωστόσο, το αποτέλεσμα αυτό είναι καθοριστικά εξαρτημένα από τις διοικητικές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες στη Μ. Βρετανία. Οι πρώτες, περιλαμβάνουν μια μακροχρόνια παράδοση αποτελεσματικότητας και ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης¹⁰, ένα στενό έλεγχο των τοπικών επιλογών από υπερκείμενες δομές (κεντρική διοίκηση, δεσμευτικά πλαίσια πολιτικής), καθώς και μια σύλληψη της πολεοδομικής/χωρικής πολιτικής με όρους «δημόσιου συμφέροντος»¹¹. Η μη ύπαρξη παρενεργειών από ένα τέτοιο σύστημα που δίνει διακριτική ευχέρεια επιλογών και διαπραγμάτευσης της διοίκησης είναι δυνατή μόνο σε διοικήσεις σε υψηλό βαθμό από τα χαρακτηριστικά του βεμπεριανού αρχέτυπου της γραφειοκρατίας. Επιπλέον, σημαντικό ρόλο στο προαναφερθέν αποτέλεσμα παίζει η δομή της έγγειας ιδιοκτησίας, που χαρακτηρίζεται από τη μεγάλη κλίμακα, το μικρό αριθμό των ιδιοκτητών γης και την ιστορική αντίθεση έγγειων και κεφαλαιακών συμφερόντων.

¹⁰ Η ακεραιότητα της βρετανικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί σταθερό θέμα των διαφόρων αναλυτών. Όπως αναφέρεται στο Birch (1989: 146) «...στο σύνολο της μεταπολεμικής περιόδου μόνο ένας δημόσιος υπάλληλος βρέθηκε ένοχος διαφθοράς. (...) Επιπλέον, δεν κυκλοφορούν διαδόσεις για δωροδοκίες...». Το τελευταίο σημείο έχει, ίσως, ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον. Η ανάλυση των αιτιών αυτής της κατάστασης υπερβαίνει το αντικείμενο του παρόντος.

¹¹ Ως προς το τελευταίο, σημειώνεται ότι είναι σύνηθες οι τοπικές αρχές να παρακάμπτουν τις τοπικές επιθυμίες εν ονόματι γενικότερων επιλογών. Το γεγονός ότι ο ρόλος (και η αρμοδιότητα) των δικαστηρίων στα χωρικά ζητήματα είναι ιδιαίτερα περιορισμένο και αφορά σαφώς θέματα διαδικασίας είναι επίσης ενδεικτικός της έμφασης στο δημόσιο συμφέρον και όχι στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα.

Η κυριαρχία των δεσμευτικών σχεδίων στην υπόλοιπη Δ. Ευρώπη (και τις ΗΠΑ) είναι ενδεικτική των δυσκολιών αποτελεσματικής ρύθμισης των χρήσεων γης μέσω μη δεσμευτικών συστημάτων. Με δεδομένο το σημείο αυτό, τα δεσμευτικά συστήματα έχουν και αυτά παρενέργειες, και συχνά επιδιώκεται η εισαγωγή σε αυτά στοιχείων ευελιξίας – ατύπως ή επισήμως. Στην Ολλανδία, όπου το σύστημα σχεδιασμού βασίζεται ρητά στην αρχή της «νομικής βεβαιότητας», η δεσμευτικότητα του σχεδίου χρήσεων γης είναι απόλυτη, τόσο για τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, υπάρχει νομική πρόβλεψη που επιτρέπει στις πολεοδομικές αρχές να εκδίδουν άδειες με αναφορά όχι στο υπάρχον αλλά σε *προβλεπόμενη* τροποποίηση του σχεδίου· η έναρξη της διαδικασίας τροποποίησης πρέπει να έχει αναγγελθεί επισήμως, και η μέθοδος δεν εφαρμόζεται μαζικά, αλλά δείχνει ότι μια δυνατότητα ευελιξίας είναι αναγκαία. Στη Γαλλία, όπου επίσης η νομική δεσμευτικότητα του σχεδίου είναι σχεδόν απόλυτη, η αναγκαία προσαρμογή στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα έχει οδηγήσει σε μια συνεχή παραγωγή νέων κανόνων και σε ένα τόσο πολύπλοκο σύστημα πολεοδομικής νομοθεσίας, που η προβλεψιμότητα των αποφάσεων που κατ' αρχήν χαρακτηρίζει τα δεσμευτικά συστήματα συχνά γίνεται θεωρητική. Το σύστημα λειτουργεί ωστόσο, χάρις στην τεχνική επάρκεια της διοίκησης.

Με δεδομένα τα παραπάνω, το γεγονός ότι τα σχέδια χρήσεως γης στην Ελλάδα έχουν ισχυρά επιτακτικό χαρακτήρα αποτελεί μια ακόμα εκδήλωση της δυσκολίας περάσματος από το σχεδιασμό στην εφαρμογή. Τυπικά, τα σχέδια χρήσεων γης της υπαίθρου είναι απολύτως δεσμευτικά. Αν ληφθεί υπόψη ότι το γενικότερο πλαίσιο του σχεδιασμού (αρνητικά χαρακτηριστικά της διοίκησης και των θεσμών, μικρή και με ευρύτατη κοινωνική διάδοση έγγεια ιδιοκτησία) βρίσκεται στον αντίποδα των βρετανικών δεδομένων, είναι σαφές ότι η αυστηρή δεσμευτικότητα αποτελεί *αναγκαία* προϋπόθεση για να υπάρχει αποτελεσματική ρύθμιση των χρήσεων. Αναγκαία δεν σημαίνει και *ικανή*, ωστόσο, όπως προκύπτει σαφώς από την πραγματική κατάσταση. Αφενός τα σχέδια αυτά καλύπτουν πολύ μικρό ποσοστό της επικράτειας, και αφετέρου· στο υπόλοιπο, ισχύει η γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης. Αφετέρου, και εκεί που υπάρχουν σχέδια, η εφαρμογή τους είναι πλημμελής, όπως προκύπτει από την κυριαρχία του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης. Ως αποτέλεσμα, το πραγματικό επίπεδο ρύθμισης της υπαίθρου στην Ελλάδα είναι στοιχειώδες, και θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η πληρέστερη εφαρμογή του νεοφιλελευθερισμού στη γη, αν ένας τέτοιος χαρακτηρισμός δεν αποτελούσε αναχρονισμό.

Η δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου προσδιορίζεται σήμερα με δύο τρόπους:

- Γενικά, η δόμηση προσδιορίζεται από τη γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης. Η νομοθεσία αυτή περιλαμβάνει, όσον αφορά τους όρους δόμησης, δύο κύρια νομοθετήματα: το ΠΔ της 66/17.10.1978 (ΦΕΚ 538Δ') και το ΠΔ της 24/31.5.1985 (ΦΕΚ 70 Δ').
- Δ. Οικονόμου

Παράλληλα, υπάρχουν και άλλα γενικά θεσμικά πλαίσια που αφορούν τις χρήσεις γης, τους όρους χωροθέτησης συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, και άλλα συναφή θέματα.

- Σε συγκεκριμένες περιοχές μετά από σχεδιασμό ισχύουν όροι και χρήσεις δόμησης διαφορετικοί από αυτούς που προβλέπει η γενική νομοθεσία. Η θεσμοθέτηση των ειδικών όρων στις περιοχές αυτές γίνεται με διάφορους τρόπους. Ο κυριότερος είναι μέσω της ΖΟΕ, συνήθως αλλά όχι πάντα ως κατάληξη μιας Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης. Άλλη περίπτωση είναι η έκδοση ειδικού ΠΔ τροποποίησης των γενικών όρων δόμησης εκτός σχεδίου, που ισχύει για τη συγκεκριμένη περιοχή.

III.2.2 Πολεοδομικός προγραμματισμός και σχεδιασμός

Η δομή των σχεδίων που αναφέρονται στον πολεοδομικό χώρο απεικονίζεται παραπάνω. Τα βασικά σχέδια που περιλαμβάνει το σύστημα είναι τα εξής:

Το Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ), στο οποίο έχουμε ήδη αναφερθεί.

Το *Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)* και το *Σχέδιο Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)*. Τα δύο αυτά σχέδια αποτελούν τις εναλλακτικές περιπτώσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτης βαθμίδας, από το 1997. Και τα δύο εκπονούνται σε επίπεδο δήμου (με ορισμένες εξαιρέσεις), το πρώτο εφόσον υπάρχει στο δήμο τουλάχιστον ένας οικισμός άνω των 2000 κατοίκων, το δεύτερο στις υπόλοιπες περιπτώσεις. Κατά τα άλλα έχουν ακριβώς τον ίδιο χαρακτήρα και περιεχόμενο: είναι, ταυτόχρονα, προγραμματικό κείμενο και (φυσικό) σχέδιο, περιλαμβάνοντας, πέρα από το σχέδιο χρήσεων γης του περιαστικού χώρου, που έχουμε αναφέρει, τις βασικές επιλογές για την οικιστική ανάπτυξη και οργάνωση και κατευθύνσεις προς εξειδίκευση από τα υποκείμενα πολεοδομικά σχέδια.

Το *Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ)* και οι *Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ*. Τα σχέδια αυτά αφορούν εκτός σχεδίου περιοχές, όπως προαναφέρθηκε, αλλά καταλήγουν σε χωροθέτηση, οριοθέτηση και κατευθύνσεις για την πολεοδομική οργάνωση οικισμών.

Μια ειδική περίπτωση, περισσότερο διαδικασίας παρά σχεδίου με τη στενή έννοια του όρου, αποτελεί η *οριοθέτηση οικισμού κάτω των 2000 κατοίκων*. Η διαδικασία αυτή αφο-

ρά τον προσδιορισμό περιμέτρου για προϋπάρχοντες του 1983¹² οικισμούς κάτω των 2000 κατοίκων. Οικισμοί μετά το 1983 δεν είναι δυνατόν να υπάρξουν με νόμιμο τρόπο, χωρίς να έχει προηγηθεί πολεοδομικός σχεδιασμός πρώτου βαθμού (ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ).

Οι διάφοροι τύποι *Πολεοδομικών Μελετών (ΠΜ) (επέκτασης ή αναθεώρησης του σχεδίου)* αποτελούν το κατ' εξοχήν κανονιστικό τύπου πολεοδομικό σχέδιο. Προϋποθέτουν πάντα την ύπαρξη ενός υπερκείμενου σχεδίου, όπως φαίνεται στο διάγραμμα. Σε κάθε τέτοιο σχέδιο αντιστοιχεί μια διαφορετικού τύπου ΠΜ, αλλά ο πυρήνας όλων των ΠΜ είναι κοινός, το ρυμοτομικό σχέδιο και οι όροι δόμησης. Τα στοιχεία αυτά αντιπροσωπεύουν το τμήμα των ΠΜ που συνήθως υλοποιείται¹³. Αλλα στοιχεία που προβλέπονται από τις ΠΜ δεν εφαρμόζονται αυτόματα. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το πρόβλημα αυτό σχετικά με τις χρήσεις γης. Η απόκτηση κανονιστικού περιεχομένου από τις τελευταίες προϋποθέτει ειδικό προεδρικό διάταγμα, αλλά το πρόβλημα είναι ακόμα μεγαλύτερο, λόγω της έλλειψης μηχανισμών ελέγχου των πραγματικών χρήσεων γης— σπάνιες, και για αυτό γνωστές και προβεβλημένες ως εξαιρέσεις, είναι οι περιπτώσεις που έχουν δημιουργηθεί ειδικοί μηχανισμοί εφαρμογής των σχεδίων χρήσης του εδάφους¹⁴. Οι διάφοροι επιμέρους τύποι ΠΜ περιλαμβάνουν:

Την ΠΜ σε εφαρμογή ΓΠΣ ή ΖΟΕ (περιοχές κύριας κατοικίας).

Την ΠΜ οικισμών 72000 κατ. δημιουργημένων πριν το 1983 (περιοχές κύριας κατοικίας)

Την ΠΜ σε εφαρμογή ΣΧΑΠ (παραθεριστική κατοικία)

¹² Έτος ψήφισης του ν. 1337, μετά το οποίο ακολουθούνταν η διαδικασία του τελευταίου (ΓΠΣ).

¹³ Η έκφραση αυτή δεν ισοδυναμεί με την άμεση κατασκευή των δρόμων και λοιπών κοινοχρήστων χώρων που προβλέπει το ρυμοτομικό σχέδιο. Αντίθετα, είναι δυνατόν να υπάρξουν πολύχρονες καθυστερήσεις στην εφαρμογή του σχεδίου. Από θεσμική άποψη, όμως, η θεσμοθέτηση της ΠΜ (και όπου απαιτείται της ΠΕ) επιτρέπει την οικοδόμηση σε ιδιωτικά οικόπεδα βάσει των προβλεπόμενων από το ρυμοτομικό σχέδιο ρυμοτομικής και οικοδομικής γραμμών, ακόμα και αν το ρυμοτομικό σχέδιο υλοποιείται σταδιακά.

¹⁴ Η περίπτωση της Πλάκας είναι η πιο γνωστή τέτοια περίπτωση. Η προσπάθεια που έχει ξεκινήσει ο Δήμος Αθηναίων για τη θεσμοθέτηση χρήσεων γης στο σύνολο του δήμου είναι αξιόλογη, αλλά παραμένει ακόμα ημιτελής, κυρίως λόγω της έλλειψης αποτελεσματικών μηχανισμών συνολικού ελέγχου των χρήσεων, που κάνει αναγκαία την καταφυγή σε ένα πολύπλοκο σύνολο υγειονομικών κανονισμών, αστυνομικών διατάξεων, αδειών λειτουργίας κλπ. εργαλείων που απορρέουν από διαφορετικά θεσμικά πλαίσια, είναι αρμοδιότητες διαφορετικών φορέων, και δεν καλύπτουν το σύνολο των χωροθετούμενων δραστηριοτήτων. Αλλα προβλήματα πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως πχ. οι καθυστερήσεις ή μη ενεργοποιήσεις ζωνών που θα επέτρεπαν τη μεταστέγηση οχλουσών δραστηριοτήτων (ΒΙΠΑ κλπ.), επίσης δυσκολεύουν την εφαρμογή μιας συνεκτικής αντίληψης για τις χρήσεις γης.

Την ΠΜ των ΠΕΡΠΟ (ιδιωτική πολεοδόμηση)

Πράξη Εφαρμογής (ΠΕ). Η ΠΕ αποτελεί το σχέδιο εφαρμογής στο έδαφος του ρυμοτομικού σχεδίου και καθορισμού του τρόπου απόκτησης από το δημόσιο των αναγκαίων εκτάσεων για τους κοινόχρηστους χώρους και τις κοινωφελείς εγκαταστάσεις που προβλέπει η ΠΜ (μέσω των διαδικασιών του ΝΔ του 1923 που βασίζονται στην απαλλοτρίωση/αυτοαποζημίωση και εφαρμόζονται πλέον στις αναθεωρήσεις των υφισταμένων σχεδίων¹⁵, ή των διαδικασιών που βασίζονται στο μηχανισμό των εισφορών σε γη, και εφαρμόζονται κυρίως στις επεκτάσεις). Πέρα από τις διαφορές τους, κοινό υπόβαθρο των διαδικασιών αυτών είναι ότι συσχετίζει τις μεμονωμένες ιδιοκτησίες (οικόπεδα) με το πολεοδομικό σχέδιο (ιδίως το ρυμοτομικό σκέλος του) και προσδιορίζουν τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των μεμονωμένων ιδιοκτησιών (οικοπέδων) και τη συνεισφορά τους στα βάρη εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η ύπαρξη ιδιαίτερου σταδίου για την τελική εφαρμογή του σχεδιασμού οφείλεται κυρίως στην έλλειψη κτηματολογίου στην Ελλάδα, αλλά και στην πολυπλοκότητα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος λόγω της πολυδιάσπασης των ιδιοκτησιών. Ελλείπει κτηματολογίου, η ΠΕ βασίζεται σε κτηματολογικά διαγράμματα και πίνακες που εκπονούνται, συνήθως, παράλληλα με την ΠΜ· αν υπήρχε εγκαίρως κτηματολόγιο, θα ήταν τεχνικά δυνατή η απευθείας εφαρμογή του σχεδίου με την ΠΜ.

Τα παραπάνω σχέδια αποτελούν το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Ο επόμενος πίνακας καταγράφει ορισμένες βασικές παραμέτρους των σχεδίων αυτών.

¹⁵ Μέχρι το Ν. 2058, η διαδικασία του ΝΔ του 1923 εφαρμόζονταν και στις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως σε ήδη πυκνοδομημένες περιοχές.

Στάδιο	Σχέδιο	Θεσμικό πλαίσιο	Γεωγραφική κάλυψη	Εγκριση				Συμμόρφωση με υπερκείμενα σχέδια	
				Δήμος	Νομαρχία	Περιφέρεια	ΥΠΕΧΩ-ΔΕ		
1	2	3	4	5.1	5.2	5.3	5.4	6	
1	Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ)	N. 2508/97	8 μεγάλες πόλεις				<input type="checkbox"/>	-	
2	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)	N. 2508/97	Δήμοι με ένα οικισμό>2000 κατ.			<input type="checkbox"/>	ο Αθήνα, Θεσ/νίκη	Χωροταξικό, ρυθμιστικό	
2	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)	N. 2508/97	Δήμοι χωρίς οικισμό>2000 κατ.			<input type="checkbox"/>		Χωροταξικό, ρυθμιστικό	
2	Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Β' Κατοικίας (ΣΧΑΠ)		Οικισμοί Β' κατοικίας				<input type="checkbox"/>	ZOE ή ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ και κατευθύνσεις χωροταξικής οργάνωσης νομού	
2	Οριοθέτηση οικισμού 72000 κατ. δημιουργημένου πριν το 1983	ΠΔ 24.4/3.5.85 και N. 2242/94	Οικισμοί 72000 κατ. δημιουργημένοι πριν το 1983		<input type="checkbox"/>				
3		Περιοχών πρώτης κατοικίας	N. 2508/97 (ΖΕΠ, ΖΑΑ: N. 1337/83, παραθεριστική κατοικία: ΠΔ 16/30.8.85 και N.)	Περιοχές με ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ	ο με μεταβίβαση από νομάρχη	<input type="checkbox"/>		ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ	
3	Πολεοδομική μελέτη (ΠΜ)	Οικισμού 72000 κατ. δημιουργημένου πριν το 1983	20/30.8.85 N. 2242/94 και N. 2508/97 (τμηματικά: ΝΔ 17.7.23)	Οικισμοί 72000 κατ. δημιουργημένοι πριν το 1983	ο με μεταβίβαση από νομάρχη	<input type="checkbox"/>	ο Παραλιακοί ή σε περιοχές προστασίας	ο Αξιόλογοι και παραδοσιακοί οικισμοί	ΣΧΟΟΑΠ (για επέκταση)
3		Β' κατοικίας	N. 2242/94	Οικισμοί Β' κατ.				ΣΧΑΠ ή ΡΣ	
3		ΠΕΡΠΟ	N. 2508/97	ΠΕΡΠΟ			<input type="checkbox"/>	ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ ή γενικές κατευθύνσεις ΠΕΡΠΟ νομού	
4	Πράξη Εφαρμογής (ΠΕ)	N. 2508/97, ΝΔ 17.7.23	Παντού	<input type="checkbox"/>	ο όταν δεν έχει μεταβιβασθεί στο Δήμο			ΠΜ	

Λαμβανομένου υπόψη και του διαγράμματος που απεικονίζει τα διάφορα σχέδια, μπορούν να γίνουν οι παρακάτω παρατηρήσεις:

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός λειτουργεί «εν κενώ» σε σχέση με το υπόλοιπο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Με άλλα λόγια, δεν δέχεται εισροές ούτε «από πάνω», δηλαδή από το στρατηγικό χωροταξικό σχεδιασμό – ελλείπει του τελευταίου – , ούτε «οριζοντίως», δηλαδή από τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, με δεδομένα τα χαρακτηριστικά του τελευταίου που έχουν προαναφερθεί. Το πρόβλημα αυτό είναι μείζον, και έχει αρνητικές επιπτώσεις σε όλα τα επίπεδα: αφενός ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν εξυπηρετεί αναπτυξιακούς και χωροταξικούς στόχους¹⁶ αφετέρου, ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν διαθέτει εισροές σε βασικά θέματα που, κανονικά, πρέπει να καθοριστούν σε ανώτερο επίπεδο σχεδιασμού. Η αθρόα χωροθέτηση ΒΙΠΑ από τα ΓΠΣ – και η μη υλοποίησή τους, επίσης – αποτελούν ένα μόνο ενδεικτικό παράδειγμα των δυσλειτουργιών που προκύπτουν.

Η έλλειψη κατευθυντήριου πλαισίου καλύπτει και τον πολεοδομικό σχεδιασμό καθαυτό, λόγω της απουσίας εργαλείων τύπου οδηγίας ή κατεύθυνσης. Τα εργαλεία αυτά αποτελούν στο διεθνή χώρο βασικούς μηχανισμούς εξασφάλισης ότι τα πολεοδομικά σχέδια θα έχουν συνάφεια με τους στόχους της εθνικής πολεοδομικής πολιτικής, και θα αντιμετωπίζουν τα ζητήματα που έχουν τον ίδιο χαρακτήρα με συγκρίσιμο τρόπο.

Σε αντιδιαστολή με τα προηγούμενα, το σύστημα χαρακτηρίζεται από ένα μεγάλο αριθμό αλληλεξαρτώμενων πολεοδομικών σχεδίων, που συγκεντρώνονται στα γεωγραφικά επίπεδα της πόλης και της υπονομαρχιακής ζώνης. Η πληθώρα είναι διπλή:

Από ιεραρχική άποψη, υπάρχουν τέσσερα διαφορετικά στάδια στη διαδικασία σχεδιασμού. Και τα τέσσερα στάδια είναι σήμερα υποχρεωτικά σε οκτώ πολεοδομικά συγκροτήματα που συγκεντρώνουν το 46% του ελληνικού πληθυσμού. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, σχεδόν πάντα το σύστημα περιλαμβάνει τρία διαφορετικά στάδια (κάποιο σχέδιο 2^{ου} σταδίου, ΠΜ και ΠΕ). Ακόμα και στην περίπτωση αυτή, το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανέρχεται τουλάχιστον σε μια τετραετία, και ενίοτε σε περισσότερο από δέκα χρόνια¹⁶. Προφανώς σε τέτοιες συνθήκες η όλη διαδικασία

¹⁶ Σε πολλές περιοχές που η διαδικασία πολεοδόμησής ξεκίνησε κατά την έναρξη της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης, το 1984, η διαδικασία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα.

δεν μπορεί να λειτουργήσει πραγματικά ως μηχανισμός ελέγχου της αστικής ανάπτυξης ή παρέμβασης στην πολεοδομική οργάνωση, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο προϋποθέτει κάποια στοιχειώδη χρονική αντιστοιχία μεταξύ του εντοπισμού των προβλημάτων, του προσδιορισμού των στόχων και της εφαρμογής των προτάσεων. Το προφανές πρόβλημα που προκύπτει καλύπτεται ενίοτε με τη θεσμοθέτηση δυνατοτήτων δόμησης πριν από την έγκριση της ΠΕ, λύση που όμως συχνά οδηγεί σε προφανή πρωθύστερα και τετελεσμένα που παρεμποδίζουν την πλήρη εφαρμογή του σχεδίου. Εστω και αν δεν είναι αυτή η κύρια αιτία, οι καθυστερήσεις αυτές συμβάλλουν επίσης στην ενίσχυση – και την ιδεολογική νομιμοποίηση – της αυθαίρετης δόμησης

Από θεσμική-διαδικαστική άποψη, υπάρχουν πέντε διαφορετικές «αλυσίδες» ή καθεστώτα πολεοδομικού σχεδιασμού, κάθε μια από τις οποίες εφαρμόζεται σε διαφορετικές κατηγορίες οικιστικού χώρου ή διαδικασίας πολεοδόμησης. Ο καταμερισμός εργασίας μεταξύ των καθεστώτων αυτών δεν είναι πάντα σαφής, και επίσης χαρακτηρίζεται διαχρονικά από συνεχείς αλλαγές, τροποποιήσεις και εξαιρέσεις. Η πολυπλοκότητα αντανακλάται και στην πολυνομία που χαρακτηρίζει το ελληνικό νομικό πλαίσιο πολεοδόμησης¹⁷, καθώς και στο ότι οι διάφοροι αλληλέγγυοι νόμοι δεν καταργούν συνήθως τους προηγούμενους αλλά υπάρχουν παράλληλα με αυτούς. Βλέπε ενδεικτικά τη στήλη 3, όπου αναφέρονται όμως μόνο τα βασικά νομοθετήματα στην πραγματικότητα υπάρχει μια πληθώρα νόμων, ΠΔ, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων και αποφάσεων δικαστηρίων, που δημιουργούν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και ενίοτε αντιφατικό σύστημα.

Το αποτέλεσμα του σχεδιαστικού αυτού «πλούτου» ωστόσο, πέρα από το πρόβλημα των καθυστερήσεων, είναι δυσανάλογο ισχνό. Τα θέματα που πραγματικά ρυθμίζονται μέσω αυτών των σχεδίων είναι στην πραγματικότητα περιορισμένα. Περιλαμβάνουν τον καθορισμό των ορίων των επεκτάσεων των πόλεων και οικισμών, την πολεοδόμηση αυτών των επεκτάσεων σχεδόν αποκλειστικά με το μηχανισμό των «κανονιστικών όρων δόμησης»¹⁸, την απόκτηση ανεπαρκούς (κατά κανόνα) γης για τη δημιουργία κοινόχρηστων

¹⁷ Είναι ατυχές ότι η εξαγγελία κωδικοποίησης της πολεοδομικής νομοθεσίας, που περιλαμβάνεται στο Ν. 2508, δεν έχει υλοποιηθεί ακόμα.

¹⁸ Σχεδίαση του ρυμοτομικού σχεδίου με αφετηρία την υπάρχουσα διάρθρωση της έγγειας ιδιοκτησίας. Ο τρόπος αυτός αναπαράγει τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα της τελευταίας (σε αντίθεση με τον αστικό αναδασμό και την ενεργό πολεοδομία, που επιτρέπουν αποδέσμευση από την προϋπάρχουσα χωρική διάρθρωση της ιδιοκτησίας, αλλά παρουσιάζουν τεχνικές και κοινωνικο-οικονομικές δυσκολίες στην εφαρμογή τους).

χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων, και τον καθορισμό όρων δόμησης. Οι παρεμβάσεις στο εσωτερικό των ήδη πολεοδομημένων περιοχών είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Ο έλεγχος των χρήσεων γης παραμένει πρακτικά κενό γράμμα. Τα προβλεπόμενα από τα σχέδια δίκτυα υποδομής και ο κοινωνικός εξοπλισμός δεν δεσμεύουν τους κατά περίπτωση αρμόδιους για την υλοποίησή τους φορείς, που κατά κανόνα κάνουν τις επιλογές και τα χρονοδιαγράμματά τους ερήμην των πολεοδομικών σχεδίων. Ουσιαστικά, το όλο πλαίσιο του πολεοδομικού μηχανισμού συγκλίνει σε ένα σκοπό: την προσφορά δυνατοτήτων οικοδόμησης στα ιδιωτικά οικόπεδα, και τον καθορισμό του ελάχιστου αναγκαίου κανονιστικού πλαισίου για αυτό το εγχείρημα.

Τα παραπάνω μπορούν να συγκριθούν με τα συμβαίνοντα στο διεθνή χώρο. Ο επόμενος πίνακας περιλαμβάνει στοιχεία για διάφορες παραμέτρους των συστημάτων πολεοδομικού σχεδιασμού στις χώρες της ΕΕ και τις ΗΠΑ.

Χώρα	Στάδια σχεδιασμού		Τελικό επίπεδο έγκρισης				Συμμόρφωση με υπερκείμενο χωροταξικό σχέδιο ▼ =ναι	Δεσμευτικός χαρακτήρας: ■ =απόλυτος ■ σχεδόν απόλυτος ο =ενδεικτικός
	Όχι ΠΕ	Με ΠΕ	Δήμος	Νομαρχία ή ανάλογο	Περιφέρεια	Κεντρική διοίκηση		
1	2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	4	5
Μ. Βρετανία	2 / 1					<input type="checkbox"/> ¹	▼	ο
Ιρλανδία	2		<input type="checkbox"/>				▼	■
Γαλλία	2 / 1			<input type="checkbox"/>			▼	■
Ισπανία	1	Ναι		<input type="checkbox"/>			▼	■
Πορτογαλία	2	Ναι		<input type="checkbox"/> ²			▼	■
Βέλγιο	2			<input type="checkbox"/>			▼	■
Ολλανδία	2			<input type="checkbox"/> ¹			▼	■
Λουξεμβούργο	2					<input type="checkbox"/>	▼	■
Γερμανία	2		<input type="checkbox"/> ²				▼	■
Ιταλία	1	Ναι			<input type="checkbox"/>		▼	■
Αυστρία	2 / 1				<input type="checkbox"/>		▼	■
Δανία	1	(Ναι)	<input type="checkbox"/>				▼	■
Φιλανδία	2					<input type="checkbox"/> ³	Όχι	■
Σουηδία	2	(Ναι)		<input type="checkbox"/> ⁴			▼	■
Ελλάδα	3 / 2	Ναι	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			Δεν υπάρχει	■ ο
ΗΠΑ	2 / 1		<input type="checkbox"/>				Όχι	■

Στήλη 2: Το (2) σημαίνει ότι το δεύτερο στάδιο είναι προαιρετικό και δεν εφαρμόζεται πάντα. Το [2] σημαίνει ότι το υπερκείμενο στάδιο είναι σχέδιο χωροταξικού, ή κυρίως χωροταξικού, χαρακτήρα.

Στήλες 3.ν: Αναφέρεται το ανώτερο επίπεδο διοίκησης που εγκρίνει το πολεοδομικό σχέδιο (ενίοτε έχουν προηγηθεί εγκρίσεις και σε υποκείμενα επίπεδα διοίκησης ή αυτοδιοίκησης). Στην περίπτωση των συστημάτων με περισσότερα του ενός στάδια, η πληροφορία αφορά το σχέδιο με δεσμευτικό χαρακτήρα (εν γένει το «χαμηλότερο»).

¹ Βέτο ² Έλεγχος συμμόρφωσης με υπερκείμενα σχέδια ³ Επικύρωση αναγκαία για να είναι τα σχέδια δεσμευτικά

⁴ Έλεγχος συμβατότητας στα ε ζητήματα εθνικού ενδιαφέροντος

Γαλλία: Μεικτή επιτροπή έγκρισης από δήμο και νομαρχία

Γερμανία: Καθοριστική η ανάγκη προσαρμογής στα υπερκείμενα σχέδια και επίσης «authorisation» του πολεοδομικού σχεδίου από την υπερκείμενη του δήμου/κοινότητας διοικητικής αρχής αλλά σε θέματα νομιμότητας

Προκύπτουν οι παρακάτω παρατηρήσεις:

Ο αριθμός των σταδίων του πολεοδομικού σχεδιασμού (χωρίς να συμπεριλαμβάνεται η ΠΕ, όπου υπάρχει) στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ (πλην της Ελλάδας) και τις ΗΠΑ κυμαίνεται μεταξύ ενός και δύο. Η τελευταία περίπτωση είναι συνηθέστερη, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το δεύτερο στάδιο εφαρμόζεται μερικώς. Στη Μ. Βρετανία, πχ., ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών περιλαμβάνει μόνο ένα στάδιο, ενώ στη Γαλλία το υπερκείμενο στάδιο είναι προαιρετικό. Εξάλλου σε αρκετές χώρες, το υπερκείμενο στάδιο έχει στοιχεία και χωροταξικού σχεδιασμού, και εκπονείται σε αρκετά ευρύ γεωγραφικό επίπεδο (county στη Βρετανία, διακοινοτικές ζώνες στη Γαλλία και την Ιταλία...). Το ελληνικό σύστημα περιλαμβάνει 2 ή 3 (όπου προβλέπεται ΡΣ) στάδια. Ο αριθμός αυτός είναι ο *υψηλότερος* μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Πρόκειται για ένα υπερ-σχεδιασμό, που καθαυτός έχει αρνητικές συνέπειες (επιμήκυνση απαιτούμενου χρόνου, κόστος, πολυπλοκότητα διαδικασιών)· αν ληφθεί υπόψη ότι το τελικό σχεδιαστικό προϊόν είναι και ιδιαίτερα ισχνό, σε σύγκριση με τον πολεοδομικό σχεδιασμό στο διεθνή χώρο, προκύπτει σαφώς ότι η πολλαπλότητα των σταδίων αποτελεί σοβαρό πρόβλημα του ελληνικού συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού. Ακόμα και ένας πλήρης σχεδιασμός θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί με ένα σύστημα ενός σταδίου (πλην της ΠΕ), ή το πολύ 1+1, όπου το δεύτερο θα είχε κυρίως χαρακτήρα του στρατηγικού χωροταξικού/ρυθμιστικού σχεδιασμού σε επίπεδο μητροπολιτικής ζώνης.

Ο σχεδιαστικός πληθωρισμός του ελληνικού συστήματος γίνεται ακόμα πιο έντονος, αν ληφθεί υπόψη η προσθήκη και της ΠΕ. Το στάδιο αυτό, δεν είναι πολύ συνηθισμένο στον Ευρωπαϊκό χώρο: συναντάται στις τρεις χώρες του νότου κυρίως, ενώ σε δύο σκανδιναβικές χώρες έχει μερική εφαρμογή. Η ΠΕ στην Ελλάδα είναι μεν αναγκαία και θα παραμείνει για αρκετά χρόνια, λόγω της έλλειψης του Κτηματολογίου. Δεν παύει, ωστόσο, να επιβαρύνει το συνολικό σχεδιασμό, και να καθιστά ακόμα πιο «βαριά» την παρουσία των πολλών υπερκείμενων σταδίων.

Το τελικό επίπεδο έγκριση των πολεοδομικών σχεδίων κυμαίνεται σε όλο το φάσμα, από το δήμο ως την κεντρική διοίκηση. Σχεδόν πάντα, η *πρώτη* έγκριση γίνεται από το δήμο, αλλά μόνο σε δύο περιπτώσεις (Ιρλανδία, Δανία) ο δήμος αποφασίζει χωρίς ανάμειξη και άλλου επιπέδου διοίκησης. Κατά κανόνα, υπάρχουν διάφορες διαδικασίες μέσω των οποίων η τελική έγκριση (όχι μόνο με την τυπική έννοια του ελέγχου νομιμότητας) γίνεται σε ανώτερο επίπεδο. Στις περισσότερες περιπτώσεις το *τελικό* επίπεδο έγκρισης των σχεδίων (στην περίπτωση δύο σταδίων, του σχεδίου του χαμηλότερου σταδίου, που είναι εν γένει το δεσμευτικό και λεπτομερειακό) τοποθετείται σε επίπεδο Νομαρχίας ή αντίστοιχου διοικητικο-γεωγραφικού επιπέδου, ενώ υπάρχουν περιπτώσεις έγκρισης από τις περιφερειακές ή κεντρικές αρχές. Ο τρόπος μέσω του οποίου γίνεται η τελική έγκριση διαφέρει: επικύρωση μετά από έλεγχο ουσίας (πχ. Γερμανία, Γαλλία), δυνατότητα βέτο (πχ. Μ. Βρετανία). Η εντύπωση που υπάρχει μερικές φορές ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός

αποτελεί στο διεθνή χώρο αποκλειστική υπόθεση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι, συνεπώς, λανθασμένη, και η άποψη του ΣΤΕ ότι τα πολεοδομικά ζητήματα δεν είναι τοπική υπόθεση αντιστοιχεί στη διεθνή πρακτική. Στην πραγματικότητα, η μεταβίβαση της αρμοδιότητας αυτής από τις νομαρχίες στους δήμους, που είναι δυνατή στην Ελλάδα χωρίς παρακράτηση του δικαιώματος τελικής έγκρισης, τοποθετείται στο πιο «αποκεντρωμένο» άκρο του φάσματος των καταστάσεων που συναντώνται στο διεθνή χώρο. Και αυτό ενώ στην Ελλάδα υπάρχουν ειδικές συνθήκες που καθιστούν τους δήμους σαφώς πιο ευάλωτους στις τοπικές πιέσεις (μικρό μέγεθος, πελατειακές σχέσεις, μικρή έγγεια ιδιοκτησία). Λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών αυτών, καθώς και της διεθνούς πρακτικής, είναι σαφές ότι στην Ελλάδα απαιτείται μια διπλή «κίνηση»: επιτάχυνση της μεταβίβασης της εκπόνησης και πρώτης έγκρισης των πολεοδομικών σχεδίων (ΠΜ) στους δήμους, και ταυτόχρονη εισαγωγή τελικής έγκρισης (με τη μορφή βέτο, ενδεχομένως) σε ανώτερο επίπεδο (που πρέπει να είναι και το κεντρικό για μια σειρά από ζητήματα εθνικής σημασίας, ενδεχομένως σε συνεργασία με το περιφερειακό, για άλλα ζητήματα).

Σε όλες τις χώρες της ΕΕ, με εξαίρεση τη Φιλανδία (που αποτελεί όπως έχει προαναφερθεί ειδική περίπτωση) *τα πολεοδομικά σχέδια συμμορφώνονται υποχρεωτικά προς τα υπερκείμενα χωροταξικά σχέδια* (είτε απευθείας, στα συστήματα ενός σταδίου, είτε μέσω του πολεοδομικού σχεδίου πρώτου σταδίου, στα συστήματα δύο σταδίων). Το γεγονός αυτό έχει δύο μείζονες επιπτώσεις:

Εισάγει ένα πρόσθετο (πέρα από τις αρμοδιότητες έγκρισης) μηχανισμό ελέγχου του πολεοδομικού σχεδιασμού, που οριοθετεί ακόμα περισσότερο τα περιθώρια αυτονόμησης των τοπικών αρχών από την ευρύτερη πολεοδομική πολιτική. Η απουσία χωροταξικών σχεδίων στην Ελλάδα αποτελεί, συνεπώς, έναν ακόμα παράγοντα που επιβάλλει επιφυλακτικότητα ως προς την πλήρη αποκέντρωση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων.

Συνδέει τον πολεοδομικό σχεδιασμό με τον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό, δημιουργώντας ένα συνεκτικό σύστημα ρύθμισης του χώρου σε όλα τα επίπεδα. Η αποσύνδεση του πολεοδομικού από τον χωροταξικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό αποτελεί σαφώς ελληνική ιδιομορφία.

Τέλος, ο κανόνας είναι ότι τα πολεοδομικά σχέδια είναι δεσμευτικά, με απόλυτο τρόπο ή με εισαγωγή ευελιξίας με κατ' εξαίρεση διαδικασίες (συνήθως με περιορισμένη εφαρμογή και όχι μηχανισμοί γενικευμένης παράκαμψης των σχεδίων). Επιπλέον, η δεσμευτικότητα των πολεοδομικών σχεδίων είναι ευρύτατη: όσον αφορά τους ιδιώτες, δεν περιορίζεται

στους όρους δόμησης αλλά συνήθως περιλαμβάνει και τις χρήσεις γης¹⁹ όσον αφορά το δημόσιο, η υποχρέωση συμμόρφωσης των δημόσιων φορέων είναι γενικευμένη, και συχνά υποστηρίζεται από συγκεκριμένους και αποτελεσματικούς μηχανισμούς υλοποίησης αυτής της υποχρέωσης¹⁹. Στο δίλημμα «βεβαιότητα ή ευελιξία» στο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, η κατ' αρχήν επιλογή είναι η βεβαιότητα. Η ευελιξία εισάγεται δευτερογενώς μέσω διαδικασιών (περιορισμένης χρήσης) παρέκκλισης ή εξαίρεσης. Οι χώρες που δεν ακολουθούν το μοντέλο αυτό είναι η Μ. Βρετανία και η Ελλάδα. Ως προς την πρώτη, έχουμε ήδη αναφέρει τις ιδιομορφίες του συστήματος ρύθμισης της οικιστικής ανάπτυξης (που κατά κανόνα τρόπο δεν ισοδυναμεί με την έλλειψη ρύθμισης). Στην πραγματικότητα, μόνο στην Ελλάδα η δεσμευτικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι τόσο περιορισμένη. Όσον αφορά τους ιδιώτες, στην πλειονότητα των περιπτώσεων περιλαμβάνει μόνο τους όρους δόμησης αλλά όχι και τις χρήσεις γης. Ως προς τους δημόσιους φορείς, δεν έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα παρά ελάχιστος συντονισμός των τελευταίων με τα πολεοδομικά σχέδια. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι (πολύ σημαντικές) δημόσιες επενδύσεις σε πολεοδομικές υποδομές που χρηματοδοτήθηκαν από το Α' και το Β' ΚΠΣ, δεν λαμβάνουν υπόψη στις επιλογές των συγκεκριμένων έργων τα εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια, αλλά ακολουθούν ad hoc διαδικασίες, ανεξάρτητες από τα τελευταία.

Τέλος, ο επόμενος πίνακας απεικονίζει τις σχέσεις μεταξύ των διαφόρων σχεδίων και των επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού

¹⁹ Η δυνατότητα, πχ., των ΔΕΚΟ να συνδέουν τα αυθαίρετα κτίσματα με τα δίκτυά τους (πρόσφατα, υπό την αίρεση της προσκόμισης πιστοποιητικού γιατρού...) αποτελεί ελληνική ιδιοτυπία. Ο συντονισμός με τα πολεοδομικά σχέδια στο διεθνή χώρο δεν περιορίζεται σε τέτοια θέματα, αλλά περιλαμβάνει και τα δημόσια έργα (όχι με απόλυτο τρόπο, αλλά σε σαφώς μεγαλύτερο βαθμό από ότι στην Ελλάδα). Επιπλέον, το γεγονός ότι πολύ σημαντικό τμήμα της πολεοδόμησης και/ή της παραγωγής κατοικίας γίνεται με οργανωμένο τρόπο (από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς), επίσης αυξάνει το βαθμό της εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων.

		ΖΟΕ ΕΧΜ ΠΕΧΠ ΕΠΜ	Ρυθμιστικό Σχέδιο Εγκριση ΒΕΠΕ ΣΟΑΠ Κατευθύν- σεις ΠΕΡ- ΠΟ	ΓΠΣ/ ΣΧΟΟΑΠ ΣΟΑΠ	Πολεοδο- μική Μελέ- τη (ΠΜ) ΠΟΑΠΔ	Πράξη Εφαρμο- γής (ΠΕ)
Υπερκείμενος (χωροταξικός) σχεδιασμός						
ΕΠΙΠΕΔΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	Μη σχεδιαστικές χωρικές ρυθμίσεις της πόλης					
	Στρατηγικός σχεδι- ασμός της πόλης		■	■		
	Φυ- σικός σχε- διασ- μός	■	□	■		
	(Φυσικός) πολεοδομι- κός σχεδια- σμός			□	■	■
	Αστική σύνθεση					□
	Σχεδιασμός τοπίου					

■ Μεγάλη σχέση

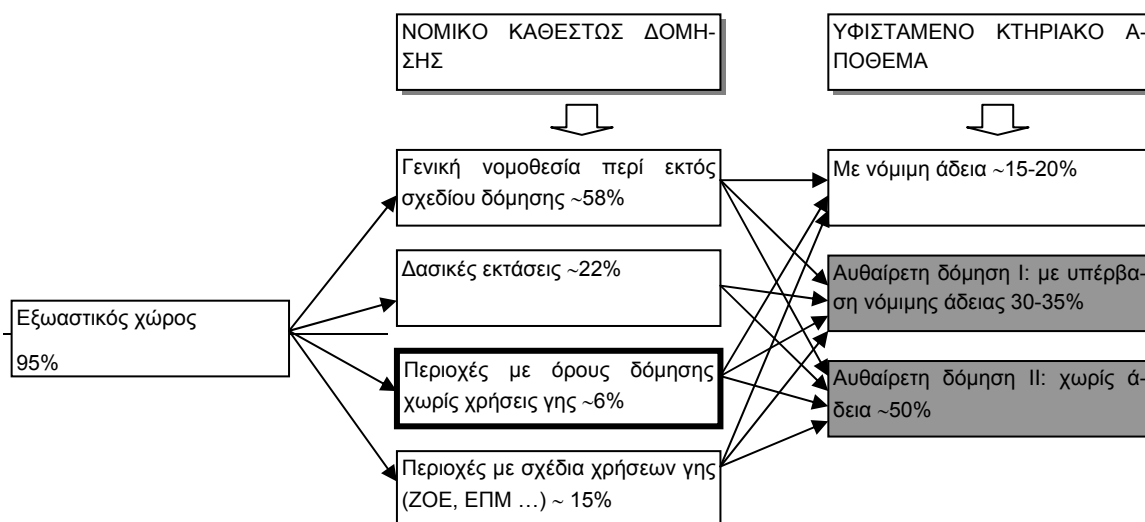
□ Μεσαία-μικρή σχέση

ΜΕΡΟΣ IV

Η εκτός σχεδίου δόμηση στην Ελλάδα

IV.1 Γενικά χαρακτηριστικά της δόμησης του εξωαστικού χώρου (υπαίθρου) στην Ελλάδα

Η εκτός σχεδίου δόμηση, δηλαδή η δόμηση στον εξωαστικό χώρο (το χώρο έξω από όρια των οικισμών και των σχεδίων πόλης, ή υπαίθρου) δεν είναι ομοιογενής αλλά περιλαμβάνει ένα σύνολο επιμέρους συνιστωσών. Το παρακάτω διάγραμμα δίνει μια εικόνα τους²⁰. Ο εξωαστικός χώρος καλύπτει το 95% περίπου της ελληνικής επικράτειας. Η στήλη «ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΔΟΜΗΣΗΣ» δείχνει το καθεστώς δόμησης ανά υποκατηγορία εξωαστικού χώρου. Η στήλη «ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΚΤΗΡΙΑΚΟ ΑΠΟΘΕΜΑ» δείχνει το είδος (από άποψη νομιμότητας) του κτηριακού αποθέματος που υπάρχει στον εξωαστικό χώρο σήμερα.



²⁰ Δεν υπάρχουν επίσημα και συστηματικά στοιχεία για όλες τα μεγέθη που εμφανίζονται στο διάγραμμα. Οι τιμές που τίθενται έχουν προέλθει από ένα σύνολο πηγών και εκτιμήσεων, που έχουν συλλεχθεί στο πλαίσιο εσωτερικού ερευνητικού προγράμματος του Εργαστηρίου Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Η ακρίβειά τους είναι συνεπώς προσεγγιστική, ωστόσο οι τάξεις μεγέθους εκτιμούνται ως ορθές.

Όπως φαίνεται, με εξαίρετη τις δασικές εκτάσεις που έχουν ειδικό καθεστώς προστασίας από το Σύνταγμα, το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό του υπολοίπου εξωαστικού χώρου υπάγεται στο καθεστώς της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης. Αντίθετα, οι εξωαστικές περιοχές με σχέδια χρήσεων γης (που διαθέτουν κατά τεκμήριο και ειδικούς όρους δόμησης) είναι πολύ λίγες (6%) ενώ επίσης λίγες είναι οι εξωαστικές περιοχές που έχουν μόνο ειδικούς όρους δόμησης χωρίς σχέδιο χρήσεων γης (5%). Η κατάσταση αυτή είναι πολύ διαφορετική από ότι συνήθως στο διεθνή χώρο (βλ. πίνακα στο κεφ. Α4) όπου: (α) πολύ μεγαλύτερο ποσοστό του εξωαστικού χώρου καλύπτεται από σχέδια χρήσεων γης, και (β) έξω από τα σχέδια αυτά, οι δυνατότητες εκτός σχεδίου δόμησης (αυτό δηλ. που στην Ελλάδα αντιστοιχεί στην περίπτωση «Γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης») είναι από μηδενικές έως ελάχιστες.

IV.2 Γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης

Η γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης (για την ακρίβεια: δόμησης εκτός σχεδίων πόλεων και ορίων οικισμών) περιλαμβάνει αφενός τις γενικές διατάξεις, που ισχύουν για όλες τις δραστηριότητες, και αφετέρου τις ειδικές διατάξεις, που ισχύουν για κάθε τύπο δραστηριότητας.

IV.2.1 Γενικές διατάξεις (ΠΔ του 1985, άρθρο 1)

Οι παρακάτω είναι οι κυριότερες γενικές διατάξεις για τη δόμηση εκτός σχεδίου. Ισχύουν εφόσον δεν υπάρχουν ειδικότερες ρυθμίσεις για συγκεκριμένες κατηγορίες κτιρίων.

IV.2.1.1 Αρτιότητα

- Ελάχιστο εμβαδόν γηπέδου 4000 μ²
- Για γήπεδα που έχουν πρόσωπο σε Διεθνείς, Εθνικές, Επαρχιακές, Δημοτικές και Κοινοτικές οδούς και σε σιδηροδρομικές γραμμές απαιτούνται ελάχιστο πρόσωπο 45 μ. και ελάχιστο βάθος 50 μ.
- Κατά παρέκκλιση θεωρούνται άρτια και οικοδομήσιμα τα γήπεδα που:

Η ζώνη των πόλεων και οικισμών ορίζεται περιμετρικά ως προς το εξωτερικό όριο του σχεδίου πόλης ή του ορίου του οικισμού, και με πλάτος:

- Γενικά, 500 μ.
- Στην Αττική, 1500 μ.
- Οπου έχει εκδοθεί ειδικό ΠΔ, όσο ορίζει το τελευταίο

α) Βρίσκονται εντός της ζώνης των πόλεων και οικισμών και είχαν κατά την 24.4.1977, ημέρα δημοσίευσης του από 5.4.1977 ΠΔ (ΦΕΚ 133 Δ') ελάχιστο εμβαδόν 2000 μ².

β) Κατά την 31.5.1985 έχουν πρόσωπο σε Διεθνείς, Εθνικές, Επαρχιακές, Δημοτικές και Κοινοτικές οδούς και σε σιδηροδρομικές γραμμές, υφίστανται κατά την ημερομηνία που αναφέρονται στην πρώτη στήλη του παρακάτω πίνακα, και έχουν τις αντίστοιχες ελάχιστες διαστάσεις:

	Γήπεδα που υφίστανται την:	Ελάχιστο πρόσωπο	Ελάχιστο βάθος	Ελάχιστο εμβαδόν
αα	12.11.1962	10 μ.	15 μ.	750 μ ²
ββ	12.9.1964	20 μ.	35 μ.	1200 μ ²
γγ	17.10.1978	25 μ.	40 μ.	2000 μ ²

IV.2.1.2 Λοιποί όροι δόμησης

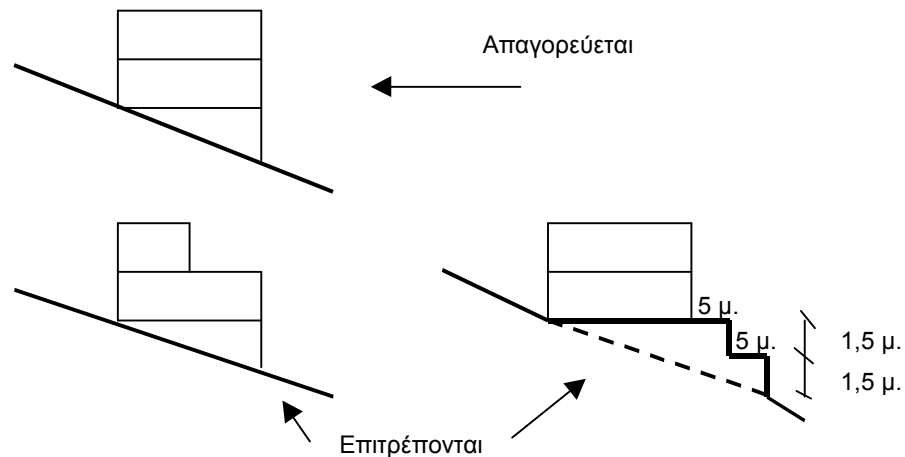
- Το μέγιστο ποσοστό κάλυψης ορίζεται σε 10%.
- Ο μέγιστος ΣΔ ορίζεται σε 0,2.
- Οι αποστάσεις του κτιρίου από τα όρια του γηπέδου ορίζονται σε 15 μ. τουλάχιστον. Κατά παρέκκλιση:

- Για κτίρια κατοικίας σε γήπεδα που υφίστανται την 15.4.1981 με ελάχιστο εμβαδόν 4000 μ², οι πλάγιες αποστάσεις ορίζονται σε 7,5 μ. εφόσον τηρούμενης της απόστασης των 15 μ. δεν είναι δυνατή η οικοδόμηση. Το μέγιστο πλάτος του κτιρίου στην περίπτωση αυτή δεν είναι δυνατόν να υπερβαίνει τα 10 μ.

- Οι ελάχιστες πλάγιες και πίσω αποστάσεις των κατά παρέκκλιση άρτιων γηπέδων (βλέπε παραπάνω) ορίζονται σε 2,5 μ. για γήπεδα της υποπερίπτωσης αα και σε 5 μ. για γήπεδα της περίπτωσης α και των υποπεριπτώσεων ββ και γγ. Για τα γήπεδα της περίπτωσης β οι αποστάσεις αυτές ισχύουν μόνον εφόσον τα μήκη προσώπου και βάθους του γηπέδου είναι μικρότερα των: ι) 20 μ. για πρόσωπο και 35 μ. για βάθος για τα γήπεδα

της υποπερίπτωσης αα, και ii) 45 μ. για πρόσωπο και 50 μ. για βάθος των υποπεριπτώσεων ββ και γγ.

- Ο μέγιστος αριθμός ορόφων ορίζεται σε 2 και το μέγιστο ύψος των κτιρίων, μετρούμενο από το γύρω έδαφος αυτών (φυσικό ή διαμορφωμένο) σε 7,5 μ., ενώ σε περίπτωση κεκλιμένης στέγης το μέγιστο ύψος ορίζεται σε 8,7 μ. (1,2 για τη στέγη). Σε περίπτωση κεκλιμένου εδάφους κανένα σημείο του κτιρίου δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το μέγιστο αυτό ύψος και σε καμία όψη του κτιρίου δεν επιτρέπεται να εμφανίζονται περισσότεροι από δύο όροφοι από το γύρω έδαφος αυτών (φυσικό ή διαμορφωμένο). Επίσης σε περίπτωση κεκλιμένου εδάφους επιτρέπεται η διαμόρφωση του γηπέδου με αναληματικούς τοίχους ή πρανή μεγίστου ύψους 1,5 μ. και επίπεδα ελάχιστου πλάτους 5 μ. Όταν οι κλίσεις του εδάφους απαιτούν την κατασκευή υψηλότερων τοίχων ή μικρότερων επιπέδων, απαιτείται η γνώμη της ΕΠΑΕ (Επιτροπής Ενασκήσεως Αρχιτεκτονικού Ελέγχου).



- Απαγορεύεται η κατασκευή κτίσματος σε υποστυλώματα (pilotis)

IV.2.2 Ειδικές διατάξεις ανά δραστηριότητα (ΠΔ του 1985, άρθρο 1)

Στη συνέχεια παρατίθενται ορισμένες από τις ειδικές διατάξεις που ισχύουν για την εκτός σχεδίου δόμηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων.

IV.2.2.1 Γεωργοκτηνοτροφικά κλπ. κτίρια (ΠΔ του 1985, άρθρο 2)

Κτίρια που προορίζονται για γεωργοκτηνοτροφικές, γεωργοπτηνοτροφικές ή υδατοκαλλιεργητικές εγκαταστάσεις καθώς και εγκαταστάσεις αποθήκευσης λιπασμών, φυτοφαρμάκων, γεωργικών και αλιευτικών προϊόντων, στέγαστρα σφαγής, δεξαμενές, ενδισαιήματα και ιατρεία μικρών ζώων, κατασκευάζονται κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων (άρθρο 1 του ΠΔ του 1985) με απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ μετά από γνώμη του Υπουργείου Γεωργίας και του ΣΧΟΠ (Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος του νομού).

Η παρέκκλιση αφορά:

- α) Την ανέγερση περισσότερων του ενός κτιρίων στο γήπεδο,
- β) Το ποσοστό κάλυψης που μπορεί να φθάσει μέχρι 30%,
- γ) Το ύψος των κτιρίων,
- δ) Τις αποστάσεις των κτιρίων από τα όρια του γηπέδου οι οποίες δεν μπορούν να μειωθούν περισσότερο από το προβλεπόμενο ύψος των κτιρίων και οπωσδήποτε όχι λιγότερο από 5 μ.
- ε) Το ΣΔ που δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,9. Ο Συντελεστής Ογκού δεν μπορεί να υπερβαίνει το 3,3.
- ζ) Το εμβαδόν, το πρόσωπο και το βάθος του γηπέδου

IV.2.3 Βιομηχανικές εγκαταστάσεις (ΠΔ του 1985, άρθρο 4)

Βιομηχανικές εγκαταστάσεις για την εφαρμογή των παρακάτω θεωρούνται τα βιομηχανικά κτίρια καθώς και οι αποθήκες και δεξαμενές που κατασκευάζονται στο ίδιο γήπεδο.

Για την κατασκευή βιομηχανικών εγκαταστάσεων απαιτείται έγκριση του ΥΠΕΘΟ και, για εγκαταστάσεις υψηλής όχλησης με οποιαδήποτε ισχύ ή και μέσης όχλησης με ισχύ μεγαλύτερη των 120 HP απαιτείται και σύμφωνη γνώμη του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Γύρω από πόλεις και οικισμούς με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2000 κατοίκων και σε ζώνη πλάτους 700 μ. (πληθυσμός από 2001 μέχρι και 10000) ή 1000 μ. (πληθυσμός άνω των 10000) απαγορεύεται η εγκατάσταση νέων βιομηχανικών εγκαταστάσεων μέσης ή υψηλής όχλησης.

Οι όροι και περιορισμοί δόμησης είναι οι εξής:

- Μέγιστο ποσοστό κάλυψης 30%
- Μέγιστος αριθμός ορόφων 3 με μέγιστο ύψος 11 μ.
- ΣΔ 0,9 και ΣΟ 3,3
- Ελάχιστη απόσταση από τα όρια του γηπέδου 10 μ.
- Κατά παρέκκλιση επιτρέπεται η επέκταση των υφιστάμενων βιομηχανικών εγκαταστάσεων μετά τριετή τουλάχιστον λειτουργία. Η παρέκκλιση αφορά το ποσοστό κάλυψης (μέγιστο 50%), το ΣΔ (μέγιστος 1,2), το ΣΟ (μέγιστος 4,2) και τις αποστάσεις των κτιρίων από τα πλάγια και πίσω όρια (ελάχιστο 5)

IV.2.4 Γραφεία, καταστήματα (ΠΔ του 1985, άρθρο 5)

Κτίρια που προορίζονται για αμιγή χρήση γραφείων ή καταστημάτων δεν μπορεί να υπερβαίνουν τα 600 μ² στο σύνολο των ορόφων (συνολική εκμετάλλευση). Για υπεραγορές επιτρέπεται παρέκκλιση (από το ΥΠΕΧΩΔΕ με γνώμη του ΣΧΟΠ) που αφορά:

- α) Το ποσοστό κάλυψης (μέγιστο 20%)
- β) Το ύψος (μέγιστο 9μ.)
- γ) Τη συνολική εκμετάλλευση που μπορεί να υπερβαίνει τα 600 μ² με την προϋπόθεση ο ΣΔ να μην υπερβαίνει το 0,2.

IV.2.5 Κατοικία (ΠΔ του 1985, άρθρο 6)

Η μέγιστη επιτρεπόμενη επιφάνεια του ή των κτιρίων (μέγιστη εκμετάλλευση) δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει:

- Για γήπεδα εμβαδού μέχρι 4000 μ² τα 200 μ²
- Για γήπεδα εμβαδού άνω των 4000 μ² και μέχρι 8000 μ², για μεν τα πρώτα 4000 μ² τα 200 μ², για δε τα λοιπά το γινόμενο του υπολοίπου εμβαδού επί το ΣΔ 0,02.
- Για γήπεδα εμβαδού μεγαλύτερου των 8000 μ², για μεν τα πρώτα 8000 μ² όπως στην προηγούμενη παράγραφο, για δε τα λοιπά το γινόμενο του υπολοίπου εμβαδού επί το ΣΔ 0,01, μη δυνάμενη σε κάθε περίπτωση να υπερβεί τα 400 μ².

Στα κατά παρέκκλιση άρτια γήπεδα επιτρέπονται τα εξής (με τήρηση πάντα του μέγιστου ποσοστού κάλυψης καθώς και των ειδικών όρων κατά παρέκκλιση αρτιότητας για την κατοικία, που προβλέπουν οι γενικοί όροι δόμησης):

– Σε γήπεδα τουλάχιστον 2000 μ² επιτρέπεται η μείωση των ελάχιστων αποστάσεων από τα όρια του γηπέδου μέχρι 5 μ.

– Σε γήπεδα επιφανείας τουλάχιστον 1200 μ² και μέχρι 2000 μ² η μεγίστη επιτρεπομένη επιφάνεια του κτιρίου δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει την προκύπτουσα σύμφωνα με τη σχέση

$$\text{επιφάνεια οικοδομής} = 150 + (E-1200)16$$

όπου E είναι η επιφάνεια του γηπέδου. Ελάχιστες αποστάσεις από τα όρια του γηπέδου 5μ.

– Σε γήπεδα επιφανείας τουλάχιστον 750 μ² και μέχρι 1200 μ² η μεγίστη επιτρεπομένη επιφάνεια δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει την προκύπτουσα σύμφωνα με τη σχέση

$$\text{επιφάνεια οικοδομής} = 150 + (E-750)9$$

όπου E είναι η επιφάνεια του γηπέδου. Ελάχιστες αποστάσεις από τα όρια του γηπέδου 2,5μ.

IV.2.6 Εκπαιδευτήρια, ευαγή ιδρύματα (ΠΔ του 1978, άρθρο 5)

Η ανέγερση αυτών των κτιρίων επιτρέπεται κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων, με έγκριση του ΥΠΕΧΩΔΕ μετά από πρόταση του Υπουργείου Παιδείας ή του εποπτεύοντος το ίδρυμα Υπουργείου. Η παρέκκλιση χορηγείται ως προς τα εξής:

– Την ανέγερση περισσότερων από ένα κτιρίων στο γήπεδο

– Το ποσοστό κάλυψης του γηπέδου (μέγιστο 20%)

– Τις αποστάσεις από τα όρια του γηπέδου που δεν επιτρέπεται να είναι μικρότερες από το ύψος του κτιρίου και σε κάθε περίπτωση των 5 μ.

– Το ΣΔ (μέγιστος 0,3)

IV.2.7 Νοσοκομεία, κλινικές (ΠΔ του 1978, άρθρο 6)

Η ανέγερση αυτών των κτιρίων επιτρέπεται κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων, με έγκριση του ΥΠΕΧΩΔΕ μετά από πρόταση του Υπουργείου Υγείας. Η παρέκκλιση χορηγείται ως προς τα εξής:

Την ανέγερση περισσότερων από ένα κτιρίων στο γήπεδο

Το ύψος και τον αριθμό των ορόφων

Το ποσοστό κάλυψης του γηπέδου (μέγιστο 20% για το ισόγειο και τους ορόφους και το 50% για το υπόγειο)

Τις αποστάσεις από τα όρια του γηπέδου που δεν επιτρέπεται να είναι μικρότερες από το ύψος του κτιρίου και σε κάθε περίπτωση των 5 μ.

Το ΣΔ (μέγιστος 0,6)

IV.2.8 Τουριστικές εγκαταστάσεις (ΠΔ του 1978, άρθρο 8)

Τουριστικές εγκαταστάσεις όσον αφορά τα παρακάτω θεωρούνται:

α) Ξενοδοχεία κλασικού τύπου

β) Ξενοδοχεία τύπου MOTEL

γ) Ξενοδοχεία τύπου ξενώνα

δ) Ξενοδοχεία επιπλωμένων διαμερισμάτων

ε) Ξενοδοχεία μικτής λειτουργικής μορφής

στ) Οργανωμένες τουριστικές εγκαταστάσεις (κάμπιν) με ή χωρίς οικίσκους

Για να επιτρέπεται η ανέγερση εκτός σχεδίου τέτοιων εγκαταστάσεων πρέπει αυτές να δημιουργούνται σύμφωνα με τις εκάστοτε προδιαγραφές του ΕΟΤ.

Η δημιουργία τουριστικών εγκαταστάσεων (άδεια οικοδόμησης) προϋποθέτει την έγκριση καταλληλότητας από το ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία δίνεται μετά την υποβολή σχετικού φακέλου με στοιχεία.

Οι όροι δόμησης των τουριστικών εγκαταστάσεων εκτός σχεδίου είναι οι εξής:

Δ. Οικονόμου

- Ο ΣΔ ορίζεται ως εξής:
 - Για γήπεδα εμβαδού μέχρι 50 στρ. ο ΣΔ δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,2
 - Για γήπεδα εμβαδού μέχρι 100 στρ. ο ΣΔ δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,2 για τα πρώτα 50 στρ., για δε τα επιπλέον το 0,15
 - Για γήπεδα εμβαδού μεγαλύτερου των 100 στρ. ο ΣΔ για τα πρώτα 10 στρ. ορίζεται όπως στη προηγούμενη παράγραφο, για δε τα υπόλοιπα δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,1

- Το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος των κτιρίων ορίζεται σε 10,5 μ. με την προϋπόθεση ότι το ποσοστό της επιφανείας των κτιρίων ύψους μεγαλύτερου των 7,5 μ. δεν θα υπερβαίνει το 30% της πραγματοποιούμενης κάλυψης του κτιρίου. Για κτίρια που βρίσκονται σε ζώνη 200 μ. από τη γραμμή του αιγιαλού το μέγιστο ύψος ορίζεται σε 7,5. Πάνω από το μέγιστο ύψος επιτρέπεται η κατασκευή στέγης ύψους μέχρι 2 μ. Στα γήπεδα που παρουσιάζουν κλίσεις εδάφους άνω του 15% επιβάλλεται η κλιμάκωση του κτιρίου για την προσαρμογή στη φυσική μορφή του εδάφους.
- Η ελάχιστη απόσταση του κτιρίου από τα όρια του κτιρίου ορίζεται σε 10 μ. για κτίρια ύψους μέχρι 7,5 μ. και σε 15 μ. για κτίρια ύψους μέχρι 10,5 μ.
- Ειδικά για τα κάμπιν ισχύουν τα εξής:
 - Ελάχιστο εμβαδόν γηπέδου 8000 μ²
 - Μέγιστο ποσοστό κάλυψης 10%
 - ΣΔ 0,1
 - Μέγιστη συνολική εκμετάλλευση 2000 μ²
 - Μέγιστο ύψος κτιρίου 4,5 σε ένα όροφο.
- Για όλες τις τουριστικές εγκαταστάσεις ισχύουν οι εξής ειδικές διατάξεις:
 - Τα κτίρια πρέπει να τοποθετούνται σε απόσταση τουλάχιστον 50 μ. από τη γραμμή αιγιαλού
 - Επιτρέπεται η κατασκευή περισσότερων του ενός κτιρίου μέσα στο γήπεδο. Σε περίπτωση που ο κτιριακός όγκος υπερβαίνει τα 4000 μ² η διάσπαση σε μικρότερους όγκους είναι υποχρεωτική

– Ορίζεται ανώτατο όριο εκμετάλλευσης 4000 μ² κτιρίου. Είναι δυνατή η υπέρβαση του ορίου αυτού με την προϋπόθεση παραχώρησης στον οικείο ΟΤΑ έκτασης γηπέδου ανάλογης με την επιπλέον των 4000 μ² ως εξής:

- Για εκμετάλλευση από 4000 μ² μέχρι 10000 μ², έκταση ίση με την επιπλέον των 4000 μ²

- Για εκμετάλλευση μεγαλύτερη των 10000 μ² και μέχρι 17500 μ², για μεν τα πρώτα 10000 μ² όπως στην προηγούμενη περίπτωση, για δε τα επιπλέον μ² έκταση ίση με την επιπλέον των 10000 μ² προσαυξημένη με το μισό της επιπλέον αυτής (δηλαδή των 10000 μ² εκμετάλλευσης)

- Για εκμετάλλευση μεγαλύτερη των 17500 μ², για μεν τα πρώτα 17500 μ² όπως στην προηγούμενη περίπτωση, για δε τα επιπλέον μ² έκταση ίση με την επιπλέον των 17500 μ² προσαυξημένη με το μισό της επιπλέον αυτής (δηλαδή των 17500 μ² εκμετάλλευσης)

Η αρτιότητα και τα ποσοστά εκμετάλλευσης του γηπέδου υπολογίζονται σε ολόκληρο το γήπεδο, πριν δηλαδή από την παραπάνω παραχώρηση στον ΟΤΑ.

– Επιβάλλεται η υποβολή ΜΠΕ του Ν. 1650 (άρθρο 5, παρ. 1) ως εξής:

Για τουριστικές εγκαταστάσεις μέχρι 100 κλινών στοιχειώδης τεχνική έκθεση

Για τουριστικές εγκαταστάσεις από 100 μέχρι 300 κλινών στοιχειώδης ΜΠΕ

Για τουριστικές εγκαταστάσεις άνω των 300 κλινών ή για κάθε μονάδα που βρίσκεται σε ακτίνα 1000 μ από αξιόλογους φυσικούς ή πολιτιστικούς χώρους (πχ. τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, βιότοπους, αρχαιολογικούς χώρους, παραδοσιακούς οικισμούς κλπ.) πλήρης ΜΠΕ

IV.3 Συνέπειες από τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση

Πέρα από τη συμβολή της στη διευκόλυνση της αυθαίρετης δόμησης, η νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί από μόνη της ένα μηχανισμό που αλλοιώνει και υποβαθμίζει σημαντικά τον εξωαστικό χώρο. Συγκεκριμένα:

α) Μέσω αυτής έχει οικοδομηθεί σημαντικό ποσοστό των κτισμάτων στον εξωαστικό χώρο (όπως προκύπτει από την πρώτη διαφάνεια, το 45-55% των κτισμάτων στον εξωαστικό χώρο έχουν προέλθει από μια διαδικασία που είχε ως αφετηρία την έκδοση άδειας με βάση την εκτός σχεδίου δόμηση (στη συνέχεια, στα περισσότερα από αυτά γίνεται υπέρβαση άδειας).

β) Ένα βασικό χαρακτηριστικό της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης είναι ότι δίνει μεγάλες δυνατότητες οικοδόμησης, συγκρίσιμες με, και ενίοτε ανταγωνιστικές προς, αυτές που δίνει η δόμηση εντός σχεδίου²¹. Ο πίνακας που ακολουθεί δείχνει τι μπορεί να οικοδομηθεί σε διάφορα οικόπεδα (διαβαθμισμένα με βάση το μέγεθός τους) όταν βρίσκονται εκτός σχεδίου και παραμένουν έτσι, ή όταν εντάσσονται σε σχέδιο πόλης με εισφορές.

²¹ Σημειωτέον ότι οι δυνατότητες αυτές χαρακτηρίστηκαν από μια ιστορική τάση συνεχούς αύξησης. Για παράδειγμα, με το Ν. ΤΝΗ/1856 η δόμηση έξω από τις ζώνες των πόλεων απαγορευόταν. Με το ΠΔ της 23.10.1928 καθορίστηκε δυνατότητα δόμησης εκτός σχεδίου σε οικόπεδα τουλάχιστον 4 στρεμμάτων αλλά απαγορεύονταν η οικοδόμηση κατοικιών εντός ζώνης (δηλαδή της κύριας, τότε, χρήσεως—λόγω της υπανάπτυξης της βιομηχανίας και του τουρισμού—για την οποία ήταν ενδεχόμενο να υπάρξουν πιέσεις εκτός σχεδίου χωροθέτησης σε σχετικά σημαντικούς αριθμούς). Από τις αρχές της δεκαετίας του '60 μια σειρά νομοθετημάτων “απελευθερώνουν” όλο και περισσότερο την εξωαστική δόμηση, από άποψη επιτρεπομένων χρήσεων, αρτιότητας και/ή συντελεστή δόμησης, επιτρέποντας κατοικία στις ζώνες των πόλεων, και καθορίζοντας παρεκκλίσεις αρτιότητας (που έφθασαν μέχρι τα 750 μ²) και άλλες. (ΒΔ 25.4.62 κλπ.).

Συγκριτικός πίνακας αποτελεσμάτων (τελικό γήπεδο και οικοδόμηση, σε διάφορες περιπτώσεις δόμησης (δόμηση με τη γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης, δόμηση μετά από ένταξη στο σχέδιο πόλης με εισφορά)				
Αρχικό εμβαδόν οικοπέδου (τ.μ)	Δραστηριότητα	Κατηγορία περιοχής	Οικόπεδο που απομένει μετά την οικοδόμηση (στην περίπτωση της ένταξης σε σχέδιο, έχει μεσολαβήσει η εισφορά σε γη) (τ.μ.)	Συνολικό εμβαδόν κτηρίου που μπορεί να οικοδομηθεί (τ.μ.)
20.000	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	20.000	18.000
		Εντός σχεδίου	9.375	3.750-7.500
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	20.000	4.000
		Εντός σχεδίου	9.375	3.750-7.500
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	20.000	400
		Εντός σχεδίου	9.375	3.750-7.500
4.000	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	4.000	3.600
		Εντός σχεδίου	2.375	950-1.900
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	4.000	800
		Εντός σχεδίου	2.375	950-1.900
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	4.000	200
		Εντός σχεδίου	2.375	950-1.900
2.000	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	2.000	1.800
		Εντός σχεδίου	1.400	560-1.120
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	2.000	400
		Εντός σχεδίου	1.400	560-1.120
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	2.000	200
		Εντός σχεδίου	1.400	560-1.120
750	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	750	675
		Εντός σχεδίου	625	250-500
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	750	150
		Εντός σχεδίου	625	250-500
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	750	150
		Εντός σχεδίου	625	250-500

Στις δύο τελευταίες στήλες, με έντονα γράμματα σημειώνονται οι περιπτώσεις που η τελική «έκβαση» (οικόπεδο που απομένει ή κτήριο που προκύπτει) καθιστά πιο συμφέρουσα τη διατήρηση του οικοπέδου εκτός σχεδίου και την οικοδόμησή του με τις διαδικασίες της εκτός σχεδίου δόμησης, και με έντονα και πλάγια γράμματα, οι περιπτώσεις που «συμ-

φέρει» η ένταξη στο σχέδιο πόλης. Όπως φαίνεται, η εκτός σχεδίου δόμηση συμφέρει από άποψη οικοπέδου που παραμένει, αλλά σε μερικές περιπτώσεις και από άποψη κτηρίου που οικοδομείται (!). Επιπλέον, ο πίνακας δείχνει μόνο το κτήριο που προκύπτει με τη τήρηση των νόμιμων διατάξεων εκτός σχεδίου δόμησης. Στην πραγματικότητα, στις περισσότερες περιπτώσεις γίνεται και υπέρβαση άδειας, και συνεπώς στην πράξη η εκτός σχεδίου διαδικασία γίνεται ακόμα πιο συμφέρουσα (σημ. υπέρβαση άδειας μπορεί να γίνει, βέβαια, και στη δόμηση εντός σχεδίου, ωστόσο σε αυτή το φαινόμενο είναι και λιγότερο συχνό και, κυρίως, δεν οδηγεί σε μεγάλες υπερβάσεις-σε σύγκριση με αυτές της εκτός σχεδίου δόμησης που συχνά είναι της τάξης του διπλάσιου ή και περισσότερου).

Οι παραπάνω δυνατότητες που δίνει η εκτός σχεδίου νόμιμη δόμηση οδηγούν και σε πολύ μεγάλες δυναμικές πυκνότητες στον εξωαστικό χώρο. Ο πίνακας που ακολουθεί δείχνει ορισμένα σενάρια πυκνοτήτων δόμησης που μπορούν υπό συνήθεις συνθήκες να προκύψουν.

Σύγκριση πυκνοτήτων δόμησης (εκμετάλλευση/συνολικό εμβαδόν) που μπορούν να επιτευχθούν

Με τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση

Αποκλειστικά κατοικίες ⇒ 3%

Κυρίως κατοικίες, μικρό ποσοστό βιομηχανίας και τουρισμού ⇒ 5%

Κυρίως κατοικίες, μεγαλύτερο ποσοστό βιομηχανίας και τουρισμού ⇒ 10%

Αποκλειστικά κατοικίες ⇒ 3%

Με ένταξη στο σχέδιο πόλης

ΣΔ 0,4 ⇒ 12%

ΣΔ 0,6 ⇒ 18%

ΣΔ 0,8 ⇒ 25%

Σημειώνεται ότι στον παραπάνω πίνακα δεν έχουν ληφθεί υπόψη ούτε οι υπερβάσεις της νόμιμης άδειας ούτε η αυθαίρετη δόμηση χωρίς άδεια-φαινόμενα εξαιρετικά διαδεδομένα. Αν αυτές ληφθούν υπόψη (όπως είναι η πραγματικότητα, άλλωστε), οι πυκνότητες που προκύπτουν τελικά στον εξωαστικό χώρο είναι πολλαπλάσιες.

IV.4 Επιπτώσεις από την εκτός σχεδίου δόμηση συνολικά (νόμιμη και αυθαίρετη)

■ Εξωαστικός χώρος:

Αλλοίωση-καταστροφή τοπίου (συχνά μη αναστρέψιμη)

Απώλεια πολύτιμων χρήσεων γης και πόρων (γεωργική γη, δασική γη...)

Καταστροφή βιοτόπων-οικολογικά ευαίσθητων ζωνών

Παρόδια δόμηση→υποβάθμιση κυκλοφοριακής ικανότητας δρόμων, δυσκολία μεταγενέστερης διαπλάτυνσης

Ρύπανση από κτήρια λόγω απουσίας αποχέτευσης κλπ.

(κίνητρο για) Καταπάτηση δημόσιας γης και/ή παράνομη κατάτμηση

■ Οικιστική ανάπτυξη-πολεοδομικός χώρος:

«Προσανατολισμός» της οικιστικής ανάπτυξης όχι με βάση φυσική, χωροταξική και πολεοδομική καταλληλότητα, αλλά προς τις «προεπιλεγμένες» από την εκτός σχεδίου δόμηση περιοχές. Ο παρακάτω πίνακας δίνει μια εικόνα του προβλήματος:

Περίοδος	Εντός σχεδίου περιοχές (αρχή της περιόδου)	Νέες εντάξεις (σχέδια πόλης, όρια οικισμών)	% εντάξεων που προέρχεται από νομιμοποίηση υπαρχόντων «εκτός σχεδίου» οικισμών
1950-1983	61,8	34,0	~100%
1983-1993	95,8	25,0	80%

Χαμηλή ποιότητα και/ή υψηλότερο κόστος πολεοδόμησης (λόγω ήδη διαμορφωμένων καταστάσεων: προϋπάρχοντα κτίσματα, υψηλότερες τιμές γης...) (⇒προβλήματα στο μεγαλύτερο μέρος του σημερινού αστικού χώρου)

IV.5 Δυνατότητες τροποποίησης της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης σε συγκεκριμένες περιοχές μέσω της θέσπισης ζωνών χρήσεων γης

Όπως προαναφέρθηκε, υπάρχει δυνατότητα ορισμού σε συγκεκριμένες περιοχές όρων και περιορισμών δόμησης καθώς και χρήσεων γης διαφορετικών από αυτούς που προβλέπει η γενική νομοθεσία. Η αλλαγή αυτή μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους, με την εκπόνηση αντίστοιχων μελετών και τη θεσμοθέτησή τους με κάποιο από τα ισχύοντα θε-
Δ. Οικονόμου

σμικά πλαίσια ως σχεδίων του εξωαστικού χώρου με κανονιστικό χαρακτήρα (βλ. τμήμα «Σχεδιασμός της Υπαίθρου»). Ο επόμενος πίνακας συνοψίζει τις εναλλακτικές δυνατότητες κανονιστικού σχεδιασμού της υπαίθρου.

		Θεσμικό πλαίσιο	Υποχρέωση πρόβλεψης από υπερκείμενο σχέδιο	Περιεχόμενο	Τρόπος θεσμοθέτησης	Φορέας	Ιδιοκτ. καθεστώς γης	Δυνατότητα χρήσης και σε εντός σχεδίου περιοχές	Δυνατότητα να προβλέπει μελλοντική πολεοδομηση*
ΕΠΜ		N. 1650/85	Οχι	Περιοχές προστασίας φύσης N. 1650	ΚΥΑ	Δυνητικός	–	Οχι	Οχι
ΓΠΣ N. 2742		N. 2742/97	Οχι	Χρήσεις γης και όροι δόμησης	ΠΔ	–	–	Ναι	Ναι
ΣΧΟΟΑΠ									
ΖΟΕ	Περιαστική	N. 1337/83	Οχι	Χρήσεις γης και όροι δόμησης	ΠΔ	–	–	Ναι	Ναι (ΓΠΣ N. 1337)
	Αγροτική		Οχι					Οχι	Οχι
ΕΧΜ	(άτυπη)	Δεν υπάρχει		Χρήσεις γης και όροι δόμησης	[ΖΟΕ N. 1337]	–	–		Οχι
	N. 2742	N. 2742/99	ΕΠΧΣΑΑ ή ΠΠΧΣΑΑ	Καθορισμός ΠΕΧΠ	[ΠΕΧΠ]	–	–	Ναι	Οχι
ΠΕΧΠ			ΕΧΜ του N. 2742	Σχεδιασμός περιοχών με κρίσιμα προβλήματα χωρικής ανάπτυξης	ΚΥΑ			Ναι	
ΠΟΑΠΔ			ΠΠΧΣΑΑ	Σχεδιασμός χερσαίων ή θαλάσσιων εκτάσεων, για ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων	ΚΥΑ	Υποχρεωτική ύπαρξη	Ιδιοκτησία ή νομή από φορέα	Ναι	Ναι
ΣΟΑΠ			ΕΠΧΣΑΑ ή ΠΠΧΣΑΑ ή ΡΣ	Πόλεις, τμήματά τους ή ευρύτερες αστικές περιοχές με σύνθετα προβλήματα	ΚΥΑ			Ναι	Ναι

* Όταν η περιοχή είναι εκτός σχεδίου

ΕΠΜ Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη
 ΓΠΣ Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
 ΣΧΟΟΑΠ Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Ανάπτυξης Ανοικτής Πόλης
 ΠΕΧΠ Περιοχή Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων
 Δ. Οικονόμου

ΠΟΑΠΔ	Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΣΟΑΠ	Σχέδιο Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων
ΕΠΧΣΑΑ	Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΠΠΧΣΑΑ	Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΡΣ	Ρυθμιστικό Σχέδιο
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου

IV.5.1 Κατηγορίες ζωνών και περιοχών του Ν. 1650/86 που χρησιμοποιούνται από τις ΕΠΜ

Κατά την εκπόνηση ΕΠΜ, ορίζονται στο εσωτερικό της περιοχής που καλύπτεται από τη μελέτη επιμέρους ζώνες, που ανήκουν στις παρακάτω κατηγορίες. Οι κατηγορίες αυτές προβλέπονται από το Ν. 1650.

IV.5.1.1 Περιοχές προστασίας (άρθρα. 18 και 19):

1 *Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης.* Εκτάσεις με εξαιρετικά ευαίσθητα οικοσυστήματα και βιότοποι σπανίων ειδών. Στις περιοχές αυτές απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα πλην επιστημονικών ερευνών και εργασιών προστασίας σύμφωνα με τις διατάξεις των οικείων κανονισμών

2 *Περιοχές προστασίας της φύσης.* Εκτάσεις μεγάλης οικολογικής ή βιολογικής σημασίας. Στις περιοχές αυτές προστατεύεται το περιβάλλον από κάθε δραστηριότητα ή επέμβαση που είναι δυνατό να το μεταβάλλει ή αλλοιώσει πλην επιστημονικών ερευνών και εργασιών προστασίας σύμφωνα με τις διατάξεις των οικείων κανονισμών. Στις περιοχές αυτές είναι δυνατόν να δίνονται ειδικότερες ονομασίες ανάλογα με το αντικείμενο και με το σκοπό της προστασίας.

3 *Εθνικά πάρκα.* Εκτεταμένες χερσαίες, υδάτινες ή μικτές περιοχές που παραμένουν ανεπηρέαστες ή έχουν ελάχιστα επηρεαστεί από ανθρώπινες δραστηριότητες και στις οποίες παρατηρείται μεγάλος αριθμός και ποικιλία αξιόλογων βιολογικών, οικολογικών, γεωμορφολογικών και αισθητικών στοιχείων. Όταν πρόκειται για θαλάσσιες ή δασικές εκτάσεις (πλήρως ή σε μεγάλο τμήμα του) το εθνικό πάρκο μπορεί να χαρακτηρίζεται ειδικότερα ως θαλάσσιο πάρκο ή εθνικός δρυμός αντίστοιχα. Στα εθνικά πάρκα επιτρέπονται να εκτελούνται έργα και δραστηριότητες κυρίως παραδοσιακού χαρακτήρα, βάσει του οικείου κανονισμού λειτουργίας και διαχείρισης. Στα εθνικά πάρκα μπορούν να περιλαμβάνονται περιοχές των κατηγοριών 1 και 2.

4 *Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί.* Λειτουργικά τμήματα της φύσης ή μεμονωμένα δημιουργήματά της που έχουν ιδιαίτερη επιστημονική, οικολογική ή αισθητική αξία ή συμ-

βάλλουν στη διατήρηση φυσικών διεργασιών και στην προστασία φυσικών πόρων, όπως δένδρα, συστάδες δένδρων, φυσικοί φράχτες, καταρράχτες, πηγές, φαράγγια, θίνες, ύφαλοι, σπηλιές, βράχοι, κλπ. Τέτοιοι σχηματισμοί με μνημειακό χαρακτήρα χαρακτηρίζονται ειδικότερα ως μνημεία της φύσης. Ως προστατευόμενα τοπία χαρακτηρίζονται περιοχές μεγάλης πολιτιστικής ή αισθητικής αξίας και εκτάσεις που είναι πρόσφορες για αναψυχή ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων. Στα προστατευόμενα τοπία μπορούν να δίνονται ειδικότερες ονομασίες όπως αισθητικό δάσος, τοπίο άγριας φύσης, τοπίο αγροτικό, αστικό ή βιομηχανικό. Ως προστατευόμενα στοιχεία του τοπίου χαρακτηρίζονται τμήματα ή στοιχεία του με ιδιαίτερη αισθητική ή πολιτιστική αξία ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων, όπως αλύλλια, παραδοσιακές καλλιέργειες, αγροικίες, μονοπάτια, πέτρινοι φράχτες κλπ. Ενέργειες ή δραστηριότητες που μπορεί να καταστρέψουν ή αλλοιώσουν τις διάφορες παραπάνω κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών απαγορεύονται σύμφωνα με τις διατάξεις των οικείων κανονισμών.

5 Περιοχές οικοανάπτυξης. Εκτεταμένες περιοχές που μπορούν να περιλαμβάνουν χωριά ή οικισμούς, εφόσον παρουσιάζουν ιδιαίτερη αξία και ενδιαφέρον λόγω της ποιότητας των φυσικών και πολιτιστικών τους χαρακτηριστικών και παράλληλα προσφέρουν δυνατότητες για ανάπτυξη δραστηριοτήτων που εναρμονίζονται με την προστασία της φύσης και του τοπίου. Για τις περιοχές αυτές συντάσσονται ειδικά σχέδια ανάπτυξης και διαχείρισης. Στις περιοχές αυτές μπορούν να περιλαμβάνονται περιοχές των κατηγοριών 1 και 2.

Ο χαρακτηρισμός των παραπάνω περιοχών γίνεται με ΠΔ των ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπουργείου Γεωργίας, Υπουργείου Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, σε εφαρμογή χωροταξικού σχεδίου, ή ΓΠΣ, ή Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης. Σε κάθε περίπτωση απαιτείται η σύνταξη ΕΠΜ. Οι περιοχές αυτές που περιλαμβάνονται σε ΖΟΕ χαρακτηρίζονται και οριοθετούνται με την πράξη καθορισμού της ΖΟΕ (Ν. 1337).

Υπάρχει δυνατότητα καθορισμού απαγορεύσεων και περιορισμών (πχ. αναστολή δόμησης) στη διάρκεια της διαδικασίας χαρακτηρισμού των περιοχών αυτών, για περίοδο μέχρι 2 χρόνων και σε εξαιρετική περίπτωση μέχρι 3 χρόνων. Επίσης δίνεται η δυνατότητα να γίνουν ανταλλαγές εκτάσεων μέσα στις περιοχές προστασίας με άλλες δημόσιες εκτάσεις, η καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, οι επιδοτήσεις, η μεταφορά ΣΔ σε άλλη ιδιοκτησία, η αναγκαστική απαλλοτρίωση.

IV.5.1.2 Ζώνες Ειδικών Περιβαλλοντικών Ενισχύσεων και Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων

Ζώνες Ειδικών Περιβαλλοντικών Ενισχύσεων (άρθρο 23). Περιοχές με φυσικούς αποδέκτες που παρουσιάζουν κρίσιμα περιβαλλοντικά προβλήματα και δεν πληρούν τις κατευθυντήριες ή οριακές τιμές των παραμέτρων ποιότητας των άρθρων 7 παρ. 1 και 9 παρ. 1. Η θεσμοθέτηση γίνεται με ΠΔ που καθορίζει περιορισμούς χρήσεων γης και πρόγραμμα μέτρων, και μπορεί να προβλέπει οικονομική κίνητρα ή ανταποδοτικά τέλη. Ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως ΖΕΠΕ γίνεται βάσει ειδικής μελέτης.