



ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

Νομοσχέδιο: «Χωρικός σχεδιασμός – Βιώσιμη ανάπτυξη»

Υπουργείο: Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Φάση: Δημόσια διαβούλευση στο <http://www.opengov.gr/minenv/?p=8312>

Ημερομηνία: 21 Νοεμβρίου 2016

Γενικές παρατηρήσεις

(α) Το νομοσχέδιο βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στον ν. 4269/2014. Συνεπώς, οι παρατηρήσεις που ακολουθούν αφορούν και τον νόμο αυτό.

(β) Θετικά σημεία του νομοσχεδίου αποτελούν

- η καθαρότερη διάκριση μεταξύ ρυθμιστικού και χωροταξικού σχεδιασμού
- ένας διευρυμένος ορισμός της "βιώσιμη ανάπτυξης" [άρθρο 1 ε)]
- η αναβάθμιση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και
- μία αυξημένη έμφαση στα περιβαλλοντικά θέματα.

(γ) Οι αδυναμίες του νομοσχεδίου προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από τον ν. 4269/2014 και διατηρούνται. Οι αδυναμίες αυτές υπονομεύουν όχι μόνο την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Επίσης, υπονομεύουν τις ίδιες τις αναπτυξιακές δραστηριότητες, καθώς δεν επιτρέπουν τη δημιουργία συναινέσεων γύρω από αυτές, και την ομαλή ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, και συσκοτίζουν το καθεστώς που τις διέπει. Οι αδυναμίες αυτές είναι:

- Η κυρίαρχη θέση των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, χωρίς τις απαραίτητες εγγυήσεις
- Η υποβάθμιση του περιβαλλοντικού και του πολεοδομικού κεκτημένου, σε ορισμένα σημαντικά σημεία (π.χ., την δυνατότητα κατάργησης των ρυθμίσεων των ΖΟΕ από τα ΤΧΣ και τα ΕΧΣ)
- Η υποβάθμιση της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης, και η επακόλουθη υποβάθμιση της συμμετοχής του κοινού, και της ανάλυσης των επιπτώσεων του χωροταξικού σχεδιασμού στο περιβάλλον.
- Η σύνδεση του χωροταξικού σχεδιασμού κυρίως με «αναπτυξιακούς» σκοπούς, και η σχετική υποβάθμιση άλλων θεμιτών σκοπών που μπορεί να επιδιώκει (ισόρροπη πρόσβαση σε υπηρεσίες, περιβάλλον, δημόσια υγεία)
- Μία δυσνόητη και βερμπαλιστική γλώσσα που δεν διακρίνεται από ακρίβεια, και ιδίως νομική ακρίβεια, αλλά αρμόζει περισσότερο σε δοκίμιο (π.χ., με εκφράσεις όπως: «στα πλαίσια της ανάδρασης»).
- Ασάφεια σχετικά με το κανονιστικό περιεχόμενο κάθε επίπεδο σχεδιασμού – π.χ., αν περιέχει δεσμευτικούς κανόνες, ποιοι είναι και σε ποιον απευθύνονται αυτοί. Η ασάφεια αυτή ενθαρρύνει την ερμηνεία κατά το δοκούν, και αέναντες αμφισβητήσεις σχετικά με το δεσμευτικό περιεχόμενο κάθε εργαλείου σχεδιασμού
- «Κατευθύνσεις» που είναι γενικόλογες και ασαφείς, και ενίοτε επικαλυπτόμενες
- Ελάχιστη ή καμία σχέση με άλλα είδη σχεδιασμού, που ήδη προβλέπονται (ενεργειακό, περιβαλλοντικό, κοκ.)

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23284>

Κατ' άρθρο σχολιασμός

1. Άρθρο 2: Διάρθρωση συστήματος χωρικού σχεδιασμού.

(α) Η 2^η παράγραφος θεωρούμε πως χρήζει αναδιατύπωσης, ώστε ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός να περιλαμβάνει και την Εθνική Χωρική Στρατηγική του άρθρου 3 [πρβλ. και τον ορισμό στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού, στο άρθρο 1 β), η οποία αναμφισβήτητα αποτελεί μέρος του. Εάν δεν είναι αυτή η βούληση του νομοθέτη, θα πρέπει να διευκρινιστεί ποια είναι η διάρθρωση της σχέσης ανάμεσα στην Εθνική Χωρική Στρατηγική και τον υπόλοιπο στρατηγικό/ρυθμιστικό χωρικό σχεδιασμό. Επίσης, θα πρέπει να διευκρινιστεί ποια είναι η σχέση ανάμεσα στον στρατηγικό/ρυθμιστικό χωρικό σχεδιασμό, και άλλα είδη σχεδιασμού του περιβαλλοντικού (π.χ., σχέδια διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών, προστατευόμενες περιοχές) και μη δικαίου.

(β) Ούτε από το άρθρο 2, ούτε από τους ορισμούς του άρθρου 1 προκύπτει η ακριβής νομική (και όχι απλώς συστηματική ή γεωγραφική) σχέση ανάμεσα στον «στρατηγικό» και τον «ρυθμιστικό» σχεδιασμό. Μία προβληματική αναφορά στο άρθρο μάλλον συγχέει τα πράγματα περισσότερο: «σύστημα χωρικού σχεδιασμού: το σύνολο των χωροταξικών και πολεοδομικών πλαισίων και σχεδίων ... όπως αυτά διαρθρώνονται συστηματικά και ιεραρχούνται σε επίπεδα με βάση την γεωγραφική κλίμακα στην οποία αναφέρονται, την αποστολή και το περιεχόμενό τους». Ειδικότερα, και με εξαίρεση μία αποσπασματική αναφορά (στο άρθρο 8 παρ. 3, για την προβληματική σχέση ανάμεσα στα ΤΧΣ και τα ΕΧΣ), δεν προκύπτει με σαφήνεια ότι υπάρχει μία ιεραρχική σχέση ανάμεσα στα δύο είδη σχεδιασμών, έτσι ώστε ο κατώτερος να πρέπει να προσαρμοστεί στον ανώτερο. Είναι σαφές ότι και ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να περιλαμβάνει και «ειδικότερες ρυθμίσεις αμέσου εφαρμογής» [ρητά έτσι το άρθρο 1 περ. β)], ακόμα και τοπικού χαρακτήρα. Αντιστρόφως, και ο ρυθμιστικός σχεδιασμός μπορεί να περιλαμβάνει «μεσοπρόθεσμους ή και μακροπρόθεσμους» στόχους ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, και γενικές κατευθύνσεις, και μάλιστα σε σημαντική γεωγραφική έκταση, στον βαθμό που αφορούν την χρήση, την δόμηση και την εκμετάλλευση του εδάφους. Τα παραπάνω δημιουργούν δύσκολα ερμηνευτικά προβλήματα σε περιπτώσεις συγκρούσεων ή αποκλίσεων.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23286>

2. Άρθρο 3: Εθνική Χωρική Στρατηγική

(α) Θα πρέπει να επαναληφθεί το σχόλιο που είχε υποβληθεί από το WWF Ελλάς κατά την διαβούλευση που συνόδευσε το προηγούμενο νομοσχέδιο (το οποίο απετέλεσε την βάση του ν. 4269/2014): «το άρθρο αφορά την Εθνική Χωροταξική Πολιτική (ΕΧΠ), η οποία αντιστοιχεί στο Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Σε αντίθεση με το Γενικό Πλαίσιο κατά τις ισχύουσες διατάξεις, η ΕΧΠ είναι απογυμνωμένη από οποιοδήποτε κανονιστικό περιεχόμενο («κείμενο αρχών», 1η παράγραφος). Η υποβάθμιση της Βουλής επίσης είναι πασιφανής και ουσιώδης: σε αντίθεση με το Γενικό Πλαίσιο, το οποίο «υπόκειται σε έγκριση της Ολομέλειας της Βουλής κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος», η ΕΧΠ «ανακοινώνεται στην Βουλή για συζήτηση». Το σχόλιο εξακολουθεί να ισχύει, με την επιφύλαξη ότι στο παρόν η Εθνική Χωροταξική Πολιτική (ΕΧΠ) ονομάζεται Εθνική Χωρική Στρατηγική: έτσι, η μόνη πρόβλεψη για συνεκτικό εθνικό χωρικό σχεδιασμό καταλήγει να είναι απλώς ένα κείμενο κυβερνητικής πολιτικής που «ανακοινώνεται» στη Βουλή (και κατ'επέκταση στους πολίτες).

Ακόμα ένα σημείο που γεννά ανησυχία είναι το άρθρο 12 παρ. 3, το οποίο υποβιβάζει το ισχύον Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΦΕΚ 128/Α/03.07.2008) στο επίπεδο των ειδικών χωροταξικών πλαισίων.

(β) Σε κάθε περίπτωση, η νομική σχέση της Εθνικής Χωρικής Πολιτικής με τις άλλες μορφές σχεδιασμού του νομοσχεδίου, όπως και οι κανόνες επίλυσης συγκρούσεων μεταξύ τους, παραμένουν ασαφείς και δυσδιάκριτες. Κατά το νομοσχέδιο, η Εθνική Χωρική Πολιτική αποτελεί «βάση για τον συντονισμό» των στρατηγικών χωρικών πλαισίων - μία δυσερμήνευτη φράση, δίχως ακριβές νομικό περιεχόμενο, που επιδέχεται πολλές ερμηνείες και σε κάθε περίπτωση δεν διευκρινίζει την σχέση της

Εθνικής Χωρικής Πολιτικής με τον υποδεέστερο σχεδιασμό. Αλλού (4^η παράγραφος), αναφέρεται ότι «οι βασικοί άξονες και στόχοι της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση των Ειδικών και Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων», αφήνοντας να εννοηθεί ότι τα Ειδικά και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια μπορούν να αποκλίνουν, υπό αδιευκρίνιστες προϋποθέσεις, από τμήματα ή το σύνολο της Εθνικής Χωρικής Πολιτικής.

(γ) Για να αποφευχθούν μελλοντικές αμφισβητήσεις, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η Εθνική Χωρική Πολιτική μπορεί να υπόκειται σε Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση, σύμφωνα με τις ισχύουσες διεθνείς, ενωσιακές και εθνικές διατάξεις.

(δ) Η «θεματολογία» της Εθνικής Χωρικής Πολιτικής κατά την 1^η παράγραφο συνδυάζει εξαιρετικά γενικές (π.χ., δικτύωση εθνικού χώρου) με σχετικά ειδικές (π.χ., υποδομές καινοτομίας) αναφορές. Υπάρχουν ειδικές αναφορές σε ορισμένα θέματα (π.χ., νησιωτικός χώρος), που εγείρουν απορίες για την παράλειψη άλλων (π.χ., ορεινός χώρος). Προφανή θέματα για μία Εθνική Χωρική Πολιτική – όπως η ενέργεια, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, ο εξωαστικός χώρος, η αυθαίρετη δόμηση, το πολιτιστικό περιβάλλον, η δημόσια υγεία, οι βασικές δημόσιες υπηρεσίες, η διατήρηση βασικών φυσικών πόρων (ύδατα, οικοσυστήματα, έδαφος, αγροτικός χώρος), η ευαλωτότητα σε φυσικές καταστροφές – δεν έχουν ειδική αναφορά, παρά μόνο στον βαθμό που εντάσσονται στην «βιώσιμη ανάπτυξη» ή την «διοικητική υποδομή». Λείπει, επίσης, μία (έστω γενικόλογη) αναφορά στην ανάγκη η Εθνική Χωρική Πολιτική να διασφαλίζει, στο μέτρο του δυνατού, την χωρική ισότητα (π.χ., στην ανάπτυξη, στο καθαρό περιβάλλον, στην πρόσβαση σε υπηρεσίες). Κάποια ζητήματα μπορούν να διευκρινιστούν με το προεδρικό διάταγμα του άρθρου 12 παρ. 1, αλλά, με τον τρόπο αυτό, υπάρχει ο κίνδυνος η Εθνική Χωρική Πολιτική να γίνει μία αδόμητη και αδιάρθρωτη παράθεση προθέσεων.

(ε) Όσον αφορά την 3^η παράγραφο, δεν είναι σαφές ποιο ακριβώς κείμενο είναι η «Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική»: μήπως, όπως υπονοείται και από την αναφορά σε «προγραμματική περίοδο», είναι το ΕΣΠΑ; Στην συνέχεια, δεν είναι σαφές γιατί η Εθνική Χωρική Πολιτική πρέπει να ακολουθεί «προγραμματικές περιόδους», ή «μεσοπρόθεσμα πλαίσια» - μία επιλογή που, μεταξύ άλλων, οδηγεί και σε συνεχείς τροποποιήσεις και υπονομεύσεις της. Γενικότερα, δεν είναι καθόλου σαφές (όπως και δεν είναι στον ν. 4269/2014) γιατί το «Μεσοπρόθεσμο» χρήζει ειδικής μνείας στα πλαίσια της Εθνικής Χωρικής Πολιτικής (και, με τον τρόπο αυτό, εγείρεται σε παράγοντα διαμόρφωσής της), και όχι άλλες πολιτικές ή άλλοι εξίσου δεσμευτικοί νόμοι. Προτείνεται σε κάθε περίπτωση η διαγραφή του «Μεσοπρόθεσμου», και η αντικατάσταση της 3^{ης} παραγράφου με μία γενικόλογη αναφορά στην ανάγκη συμφωνίας της Εθνικής Χωρικής Πολιτικής με όλες τις ισχύουσες πολιτικές και προγράμματα που έχουν χωρική διάσταση σε εθνική κλίμακα.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23287>

3. **Άρθρο 4: Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας**

Η πρόβλεψη για ανασύσταση και ενίσχυση του ρόλου του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας είναι μια σαφώς θετική κατεύθυνση του νομοσχεδίου. Είναι απαραίτητο να τονιστεί πως ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα στον σχεδιασμό και τη διαχείριση του χώρου στην Ελλάδα είναι η απουσία διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους. Αξίζει στο σημείο αυτό να τονίσουμε ότι το εξαιρετικά υποβαθμισμένο με τον ν. 4269/2014 Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης υπήρξε ένα από τα σημαντικότερα όργανα κοινωνικού και επιστημονικού διαλόγου που λειτούργησαν με συνέπεια από την αρχή ίδρυσής του. Από το 2001, και παρά τα όποια προβλήματα, παρήγαγε αξιόλογο γνωμοδοτικό έργο και συνεισέφερε στη χωροταξική πολιτική με σημαντικές γνωμοδοτήσεις, παρατηρήσεις και προτάσεις. Παρά το γεγονός ότι κατά τη συζήτηση πολλών από τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού καταγράφηκαν σοβαρές διαφωνίες με τις κατευθύνσεις των υποβληθέντων προς γνωμοδότηση σχεδίων, ενώ δεν έλειψαν και περιπτώσεις έντονων αντεγκλήσεων μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου (ΥΠΕΧΩΔΕ αρχικά, ΥΠΕΚΑ στη συνέχεια) και μελών του, εντούτοις δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η σημασία της λειτουργίας τέτοιων συλλογικών οργάνων αδιαμφισβήτητου επιστημονικού κύρους, για μια Πολιτεία που οφείλει να σχεδιάζει με διαφάνεια,

κοινωνική συμμετοχή και επιστημονική εγκυρότητα. Η πρόκληση θα ήταν να βελτιωθεί η λειτουργία του συμβουλίου αυτού και όχι η κατάργησή του.

Σημαντική εξέλιξη θα ήταν το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας να γνωμοδοτεί και επί των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (πρβλ. άρθρο 4 παρ. 6 εδ. β'). Αφού το Συμβούλιο πρέπει να αποφανθεί, και μάλιστα με έκδοση σύμφωνης γνώμης, για τις αντικρουόμενες κατευθύνσεις που ανακύπτουν μεταξύ Ειδικών και Περιφερειακών Πλαισίων [άρθρο 6 παρ. 2 β)], δεν υπάρχει κάποιος λόγος να μην αξιοποιηθεί και σε ένα προγενέστερο στάδιο, όταν οι αποκλίσεις αυτές μπορούν να αποφευχθούν, μέσα σε ένα πλαίσιο κοινωνικού διαλόγου.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23288>

4. **Άρθρο 5: Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια**

(α) Όπως και στον ν. 4269/2014, είναι εμφανής η προσπάθεια να απογυμνωθούν τα Ειδικά και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια από οποιοδήποτε κανονιστικό περιεχόμενο. Σε διάφορα σημεία του νομοσχεδίου, χαρακτηρίζονται ως κείμενα «κατευθύνσεων», που απευθύνονται, και μάλιστα με ασαφή τρόπο, στην διοίκηση. Η προσπάθεια αυτή τα μετατρέπει σε στεγνά, τεχνοκρατικά κείμενα, με ελάχιστη αναφορά ή επιρροή στην καθημερινότητα. Ο χαρακτήρας αυτός θα μπορούσε να αμβλυωθεί με την πρόβλεψη ότι το «πρόγραμμα ενεργειών και προτεραιοτήτων» των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων είναι δεσμευτικό, και μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά.

(β) Το βασικό χαρακτηριστικό των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων είναι ο τομεακός τους χαρακτήρας. Η διαμόρφωση πολιτικής γης [άρθρο 5 παρ. 1 γ)] δεν έχει κάποιο προφανή τομεακό χαρακτήρα, ενώ η «χωρική ανάπτυξη και οργάνωση περιοχών του εθνικού χώρου που έχουν ιδιαίτερη σημασία από χωροταξική, περιβαλλοντική, αναπτυξιακή ή κοινωνική άποψη» έχει μάλλον περιφερειακό χαρακτήρα: και τα δύο αυτά θέματα προσιδιάζουν μάλλον στα Περιφερειακά Πλαίσια, ή σε εθνικό επίπεδο, στην Εθνική Χωρική Στρατηγική. Χρειάζεται κάποια αναδιτύπωση, ώστε να προκύπτουν με μεγαλύτερη ενάργεια οι διαφορές ανάμεσα στη θεματολογία των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων και της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής. Αυτή είναι μία αδυναμία και της ισχύουσας ρύθμισης.

(γ) Ορισμένοι από τους λόγους αναθεώρησης της 6^{ης} παραγράφου δεν έχουν προφανή τομεακό χαρακτήρα, και μάλλον προσιδιάζουν σε άλλο επίπεδο σχεδιασμού όπως για παράδειγμα η αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών: αυτό δεν είναι ένα θέμα που αφορά κάθε παραγωγικό κλάδο ή τομέα χωριστά. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να προστεθεί η πρόβλεψη ότι η διαδικασία αναθεώρησης μπορεί να υπόκειται σε Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (με άλλα λόγια, δεν «ακολουθείται η διαδικασία της παραγράφου 3» μόνο, αλλά «των παραγράφων 3 και 4»).

(δ) Στην 7^η παράγραφο, οι διορθώσεις σφαλμάτων και η αποσαφήνιση διατυπώσεων δεν αποτελούν «τροποποίηση». Από την άλλη μεριά, κάθε τροποποίηση, ακόμα και αυτή που χαρακτηρίζεται από το υπουργείο εντοπισμένη ή μη ουσιώδης, μπορεί να υπάγεται στη διαδικασία της ΣΠΕ. Τέλος, οι «εντοπισμένες» (τοπικά) τροποποιήσεις προσιδιάζουν μάλλον στα Περιφερειακά Πλαίσια.

(ε) Οι εκθέσεις αξιολόγησης της 5^{ης} παραγράφου, οι οποίες «γνωστοποιούνται στα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία και λοιπούς αρμόδιους οργανισμούς και υπηρεσίες» [άρθρο 5 παρ. 5 β) και γ)] θα πρέπει να δημοσιεύονται και να υπάγονται σε διαβούλευση υποχρεωτικά. Η εκπόνηση παρόμοιων εκθέσεων είναι μία πρακτική αξιολόγησης και παρακολούθησης εντελώς αποτυχημένη στην πράξη, ιδίως από την στιγμή που δεν συνοδεύεται από καμία δεσμευτικότητα: οι εκθέσεις αυτές σπανίως εκπονούνται, και ακόμα σπανιότερα εκπονούνται εντός των προθεσμιών. Αυτό θα συμβεί και εδώ, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις (π.χ., αν το ΥΠΕΝ επιθυμεί να τροποποιήσει κάποιο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο). Ιδανικά θα έπρεπε να βρεθεί ένα άλλος τρόπος παρακολούθησης (ίσως με την χρήση σύγχρονων διαδικτυακών τεχνολογιών και γεωχωρικών δεδομένων).

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23289>

5. **Άρθρο 6: Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια**

(α) Η διαδικασία άρσης ασαφειών και αντικρουόμενων κατευθύνσεων της 2^{ης} παραγράφου [εδάφιο β)], η οποία προέρχεται από τον ν. 4269/2014 [άρθρο 6 παρ. 2 β)] καταλήγει σε τροποποίηση ενός χωροταξικού πλαισίου (αυτού του οποίου η κατεύθυνση κρίνεται ως «μη ισχύουσα»). Η τροποποίηση αυτή μπορεί να απαιτεί Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση κατά τις κείμενες διατάξεις.

(β) Δεν είναι σαφές το νόημα της πρόβλεψης ότι τα ΠΧΠ «συντονίζουν» τις κατευθύνσεις των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων. Από κανένα σημείο του νομοσχεδίου δεν συνάγεται η εκτίμηση της εισηγητικής έκθεσης ότι «τα Περιφερειακά Πλαίσια θα μπορούν... να τροποποιούν κανονιστικές και γενικότερα ρητές κατευθύνσεις των ΕΧΠ μόνο προς το αυστηρότερο και εφόσον τεκμηριώνεται η αναγκαιότητα τους λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών και αναπτυξιακών/ενδογενών χαρακτηριστικών της Περιφέρειας».

(γ) Η προσαρμογή των ΠΧΠ στις «κατευθύνσεις» των «Εθνικών Χωροταξικών προβλέπεται στην 6^η παράγραφο [εδάφιο α) σημείο δδ)]. Ωστόσο, το νομοσχέδιο δεν προβλέπει «Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια» - μόνο «Εθνική Χωρική Πολιτική» και «Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια. Θα πρέπει συνεπώς να διευκρινιστεί σε ποια ακριβώς επίπεδα σχεδιασμού θα πρέπει να προσαρμόζονται τα ΠΧΠ. Σε κάθε περίπτωση, τα ΠΧΠ δεν θα πρέπει να προσαρμόζονται σε υποκείμενα (κατώτερα) επίπεδα σχεδιασμού.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23291>

6. Άρθρο 7: Τοπικά Χωρικά Πλαίσια

(α) Το σχετικό άρθρο του ν. 4289/2014 (άρθρο 7) περιείχε ορισμένους περιορισμούς για τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης σε κάθε κατηγορία περιοχών του ΤΧΣ (π.χ., την κατηγορία των οικιστικών περιοχών, των περιοχών επιχειρηματικών και παραγωγικών δραστηριοτήτων, κοκ. - πρβλ. 3^η παράγραφος). Στον παρόν νομοσχέδιο, οι προβλέψεις αυτές δεν υπάρχουν. Η παράλειψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί αναπόφευκτη, καθώς η τυποποίηση των κατηγοριών χρήσεων γης από τον ν. 4289/2014 επίσης έχει καταργηθεί (από το άρθρο 238 του ν. 4389/2016). Το τελικό αποτέλεσμα, ωστόσο, δεν είναι ικανοποιητικό: απομένουν μόνο μερικοί γενικοί ορισμοί για τις κατηγορίες περιοχών του ΤΧΣ, οι οποίες δεν εξειδικεύονται με βάση το ισχύον σύστημα τυποποίησης των χρήσεων γης, με το οποίο, καλώς ή κακώς, είναι εξοικειωμένες οι πολεοδομικές, αδειοδοτικές και δικαστικές αρχές.

(β) Η 7^η παράγραφος, αν και ελαφρώς βελτιωμένη σε σχέση με τον ν. 4269/2014, ουσιαστικά επιτρέπει την κατάργηση των «ενοχλητικών» ΖΟΕ του άρθρου 29 ν. 1337/1983 (η βελτίωση συνίσταται στην πρόβλεψη ότι αυτό πρέπει να γίνει μετά από «συνεκτίμηση των περιβαλλοντικών τους χαρακτηριστικών» και γνώμη του ΥΠΕΝ). Αξίζει να σημειωθεί ότι ρύθμιση φαίνεται να επιτρέπει ακόμα και την κατάργηση των ΖΟΕ του άρθρου 21 παρ. 1 γ) ν. 1650/1986, σε αντίθεση με τις ρυθμίσεις του τελευταίου: «*οι προβλέψεις των πράξεων καθορισμού των ΖΟΕ που εκδόθηκαν ή εκδίδονται κατά τη διαδικασία του προηγούμενου εδαφίου, κασιχύνουν οποιωνδήποτε κατευθύνσεων ή πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού που περιέχονται σε άλλες διατάξεις, ως προς τις χρήσεις γης, τους όρους και περιορισμούς δόμησης και τα όρια κατάμησης ή αρτιότητας των γηπέδων*» (η προηγούμενη φράση είχε προστεθεί με το άρθρο 16 παρ. 3 ν. 4164/2013). Ο (αρχικός) ν. 2508/1997 προέβλεπε ότι «*αν κατά την έγκριση Γ.Π.Σ. έχουν καθορισθεί Ζ.Ο.Ε. σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, τα όρια και οι ρυθμίσεις που τις διέπουν περιλαμβάνονται στο περιεχόμενο του Γ.Π.Σ., δυνάμενες να τροποποιηθούν για μεγαλύτερη προστασία της περιοχής*». Η ρύθμιση αυτή παραμένει η μόνη ενδεδειγμένη, διότι διατηρεί το πολεοδομικό και περιβαλλοντικό κερτημένο, και προσπαθεί να το εντάξει (χωρίς να το αναιρέσει) στο ευρύτερο πλαίσιο των ΓΠΣ/ΤΧΣ.

(γ) Η 8^η παράγραφος επιτρέπει την τροποποίηση των π.δ. του άρθρου 4 παρ. 1 του ΓΟΚ 85 από τα ΤΧΣ. Πρόκειται (κυρίως) για τα π.δ. που ορίζουν παραδοσιακούς οικισμούς. Προφανώς, η έννοια είναι ότι τα ΤΧΣ ενσωματώνουν αυτούσιες τις ρυθμίσεις αυτές, ή τις αυστηροποιούν, προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης προστασίας. Αυτό θα πρέπει να διευκρινιστεί, για να μην υπάρξουν παρανοήσεις.

(δ) Η 13^η και η 14^η παράγραφος [εδάφιο β)] διαφοροποιούν το καθεστώς ανάμεσα στα πολυάριθμα «εγκεκριμένα» και/ή ισχύοντα ΓΠΣ και ΣΧΟΑΑΠ, και τα νέα ΤΧΣ. Επίσης, διαφοροποιούν τις τροποποιήσεις (οι οποίες γίνονται βάσει του νομοσχεδίου) από τις «σημειακές» τροποποιήσεις (οι

οποίες γίνονται βάσει του ν. 2508/1997). Η διάταξη είναι πολύπλοκη, επιτάσσει τον διαχωρισμό σημειακών και μη τροποποιήσεων, ορισμένες από τις οποίες μπορεί να απαιτούν π.δ., και επιβάλλει την «αναβίωση» ενός νόμου σημαντικά τμήματα του οποίου έχουν καταργηθεί.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23292>

7. Άρθρο 8: Ειδικά Χωρικά Σχέδια

(α) Κανένας άλλος θεσμός δεν εκφράζει με μεγαλύτερη σαφήνεια την κατεύθυνση προς την «ιδιωτικοποίηση» της χωροταξίας. Αντιγράφουμε το σχόλιο που είχαμε καταθέσει κατά την διαβούλευση για την αντίστοιχη διάταξη του ν. 4289/2014: «οι διατάξεις για τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια είναι ιδιαίτερα προβληματικές, και θα πρέπει να αποσυρθούν ή να αναθεωρηθούν πλήρως... Τόσο από πλευράς γεωγραφικής κλίμακας, όσο και πληθυσμού, έκτασης δραστηριοτήτων, πολυπλοκότητας, περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τα Σχέδια αυτά θα έπρεπε υπάγονται στα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (σήμερα ΓΠΣ/ΣΧΟΑΑΠ). Ακόμα και με καθαρά οικονομικά κριτήρια, τα ΤΧΣ είναι πιο σημαντικά από τα ΕΧΣ, διότι σχεδόν πάντα αφορούν οικονομικές δραστηριότητες με συνολικά μεγαλύτερα οικονομικά μεγέθη. Αντιθέτως, με την ιεραρχική εξίσωση ΤΧΣ και ΕΧΣ, το νομοσχέδιο επιτρέπει την ανατροπή των ΤΧΣ ...προκειμένου να διεκπεραιωθεί η εγκατάσταση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων – στρατηγικών επενδύσεων, εμπορευματικών κέντρων, ανάπτυξης δημόσιων ακινήτων ...-, για χάρη των οποίων ανατρέπεται ο χωροταξικός σχεδιασμός. Οι προβλέψεις για την ισχύ των ΕΧΣ τελικά αμφισβητούν κάθε έννοια χωροταξικής ιεράρχησης και δυνατότητας τοπικής εξειδίκευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές τοπικές συνθήκες. Ακόμα χειρότερα, με τα ΕΧΣ επιτρέπεται η ανατροπή των ΖΟΕ, ακόμα και όσων έχουν οριστεί βάσει διατάξεων όπως ο ν. 1650/86, με αποτέλεσμα να ανατρέπεται πριν ολοκληρωθεί το θεσμικό καθεστώς προστατευόμενων περιοχών...». Το σχόλιο εξακολουθεί να ισχύει.

(β) Η ανάγκη για χωροθέτηση «*σχεδίων, έργων ή προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας*» είναι υπαρκτή. Ωστόσο, είναι προτιμότερο να ενταχθούν οι σχετικές προβλέψεις είτε στα ΠΧΠ, είτε στα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (ανάλογα με τη χρήση). Θα πρέπει επίσης να υπάρχουν κάποιες πρόσθετες εγγυήσεις για την έγκριση των ΕΧΣ : καταρχάς, θα πρέπει να προβλέπονται από ρητή διάταξη νόμου, και δεν θα πρέπει να επιτρέπονται ΕΧΣ χωρίς άλλο χαρακτηρισμό (π.χ., ΠΟΤΑ, ΕΣΧΑΔΑ, ΕΣΧΑΣΕ, κτλ.). Κατά την άποψή μας, πρέπει ρητά να προβλέπεται ότι αφορούν μόνο την περιοχή ανάπτυξης του έργου ή σχεδίου, και όχι γειτονικές περιοχές και οικισμούς. Θα πρέπει να αποκλειστούν ρητά οι περιοχές του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών. Τέλος, είναι σημαντικό να προβλεφθεί υποχρεωτικά η γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή συναίνεση.

(γ) Όσον αφορά τις ΖΟΕ, είναι χαρακτηριστικό ότι, με βάση το νομοσχέδιο, τα ΕΧΣ μπορούν να τις καταργούν, ακόμα και στο σύνολό τους, και μάλιστα χωρίς τις ασφαλιστικές δικλείδες που προβλέπει το ίδιο νομοσχέδιο για την κατάργηση ΖΟΕ από ΤΧΣ (δηλαδή συνεκτίμηση των περιβαλλοντικών τους χαρακτηριστικών, γνώμη του ΥΠΕΝ) (3^η και 6^η παράγραφος, πρβλ. και 5^η παράγραφο, εδ. α)]. Στην ουσία, τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια μπορούν να αγνοούν ΖΟΕ – όπως, π.χ., την ΖΟΕ Απτικής [π.δ. της 22.6/7.7.1983 (Δ' 284)], μαζί με τα όρια κατάτμησης που ορίζει – στο σύνολό τους. Προτείνεται η διαγραφή των αναφορών σε ΖΟΕ από το άρθρο 8, και η προσθήκη της πρόβλεψης ότι «*οι ρυθμίσεις που διέπουν την οικεία ΖΟΕ περιλαμβάνονται στο περιεχόμενο του Ε.Χ.Σ*».

(δ) Η αναγκαιότητα των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων για «*προγράμματα περιβαλλοντικής προστασίας*» (1^η παράγραφος) δεν είναι σαφής. Επισημαίνουμε ότι το εθνικό, διεθνές και ενωσιακό δίκαιο του περιβάλλοντος διαθέτουν πολλά κατάλληλα και συγκεκριμένα εργαλεία για τον σκοπό αυτό. Υπάρχει ο κίνδυνος τα προτεινόμενα Ειδικά Χωρικά Σχέδια «*περιβαλλοντικής προστασίας*» να μη λάβουν υπόψη το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για τα θέματα αυτά. Σε άλλες περιπτώσεις – για παράδειγμα, για την δημιουργία οικολογικών διαδρόμων μεταξύ προστατευόμενων περιοχών ή εντός οικισμών – τέτοια ΕΧΣ θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμα. Ωστόσο, αυτά τα θέματα θα έπρεπε να διευκρινιστούν καλύτερα στο κείμενο.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23294>

8. Άρθρο 9: Συντελεστής δόμησης

(α) Η 1^η παράγραφος φαίνεται να επαναλαμβάνει τις ρυθμίσεις του άρθρου 9 παρ. 1 του ν. 4269/2014. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι παρόμοιες ρυθμίσεις απαιτούν Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι τα «ανώτατα» όρια συντελεστή δόμησης είναι κατά κανόνα και **τα μόνα που χρησιμοποιούνται στην πράξη**.

(β) Η 2^η παράγραφος (για τις περιοχές παραγωγικών δραστηριοτήτων) είναι νέα, και επίσης απαιτεί Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση.

(γ) Η 4^η παράγραφος, η οποία αφορά τις οικιστικές περιοχές στα ΤΧΣ και ΕΧΣ, ορίζει ότι υψηλότερα όρια συντελεστών παραμένουν σε ισχύ – ενώ, αφήνει να εννοηθεί, ότι τυχόν χαμηλότερα όρια προσαρμόζονται στα ανώτερα. Αν αυτή η ερμηνεία είναι σωστή, πρόκειται για μία εκτεταμένη επιδείνωση του πολεοδομικού κεκτημένου, η οποία, ανεξάρτητα από άλλες επιφυλάξεις (π.χ., για την συνταγματικότητά της), επίσης απαιτεί Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23295>

9. Άρθρο 10: Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής

(α) Η 4^η παράγραφος προβλέπει την έγκριση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής από τον γ.γ. Α.Δ. (όπως και στον ν. 4269/2014). Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία, για τις αποφάσεις αυτές απαιτείται η έγκριση π.δ.: *«ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της Χώρας οποιουδήποτε μεγέθους κατά τρόπο που να εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξή τους και να επιτυγχάνει την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης σ' αυτούς, έχει ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλ' εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον ... Επομένως, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, ... αλλ' ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος»* (ΣτΕ Ολ. 3661/2005).

(β) Η ίδια (4^η) παράγραφος εξακολουθεί (όπως και στον 4269/2014) να προβλέπει έναν αρχαϊκό τρόπο δημοσιοποίησης – την «έκθεση» του κτηματογραφικού διαγράμματος στον δήμο (και την δημοσίευση ανακοίνωσης σε εφημερίδα). Οι τρόποι αυτοί θα πρέπει να συνδυαστούν επιτέλους με ανάρτηση στο διαδίκτυο, και με ηλεκτρονικό σύστημα υποβολής ενστάσεων – ένα ηλεκτρονικό πολεοδομικό και χωροταξικό μητρώο.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23297>

10. Άρθρο 11: Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής

Κάθε πρωτοβουλία κωδικοποίησης είναι καταρχήν θετική – αν και, η συγκεκριμένη πρόβλεψη υπάρχει στον ν. 4269/2014, και έκτοτε δεν υπάρχει καμία διακριτή πρόοδος. Ωστόσο, η κωδικοποίηση θα έχει περιορισμένα οφέλη, εάν δεν συνοδεύεται από ψηφιοποίηση των θεσμικών γραμμών, δημιουργία μητρώου ρυθμίσεων, δημιουργία μητρώου αναρτήσεων και διαβουλεύσεων, και διάθεση των σχετικών δεδομένων στο ευρύ κοινό για κάθε χρήση, σε συνδυασμό με όλα τα διαθέσιμα γεωχωρικά δεδομένα για κάθε περιοχή της χώρας.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23299>

Άρθρο 12: Εναρμόνιση χωροταξικών και πολεοδομικών διατάξεων προς το νέο σύστημα χωρικού σχεδιασμού

(α) Δεν προβλέπεται εξουσιοδότηση προς το Πρόεδρο της Δημοκρατία για τροποποίηση διατάξεων νόμου [1^η παράγραφος, περίπτωση β)]. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η διάταξη παραπέμπει σε ορισμένα άρθρα που έχουν καταργηθεί (π.χ., 8-9 ν. 2508/1997).

(β) Θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο η αναθεώρηση των πολεοδομικών σταθερότυπων απαιτεί Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση. Υπάρχει η ανάγκη να εναρμονιστούν τα ισχύοντα σταθερότυπα με τα διεθνή, σε θέματα όπως οι δείκτες για το πράσινο, για τους ελεύθερους χώρους, κ.ο.κ.

Μόνιμος σύνδεσμος στη διαβούλευση: <http://www.opengov.gr/minenv/?c=23300>