

# Το νομοθετικό πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού και της αειφόρου ανάπτυξης

Της Δρος **ΕΛ. ΘΕΟΦΙΛΗ**  
Καθηγήτριας Τ.Ε.Ι. Πειραιά

Με το νόμο 2742/1999 περί «χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης», προσδιορίζεται το πλαίσιο μέσα στο οποίο κινούνται οι στόχοι και οι κατευθυντήριες αρχές του χωροταξικού σχεδιασμού, τα όργανα αλλά και τα μέσα του, οι μηχανισμοί εφαρμογής, ελέγχου και υποστήριξης του χωροταξικού σχεδιασμού αλλά και η διοίκηση και διαχείριση των προστατευομένων περιοχών.

Η ανάπτυξη του χώρου και ο χωροταξικός προγραμματισμός της χώρας μας, όπως είναι ευνόητο, πρέπει άλλωστε να προσεγγίζεται μέσα στα πλαίσια των πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών και γεωγραφικών εξελίξεων του ευρύτερου χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά ίσως και της παγκόσμιας κοινότητας. Αφού η βιώσιμη ανάπτυξη πρέπει να διασφαλίζεται με μια συνολική ρύθμιση μέσα από την αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων αλλά και των νέων τεχνολογιών.

Γιατί η χώρα μας είναι μεν υποχρεωμένη να επιτύχει την σύγκλιση της οικονομίας με τις άλλες προηγμένες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά παράλληλα και να παρακολουθήσει τον μεσημεριανισμό και τις μεταρρυθμίσεις του ευρύτερου ευρωπαϊκού περιβάλλοντος.

Αυτή η διαδικασία κρίνεται ιδιαίτερα πολύπλοκη αν ληφθεί υπόψη η προοπτική της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, δεδομένου, ότι οι περιφέρειες της Ευρώπης, παρουσιάζουν σημαντικές και ευδιάκριτες διαφορές στο επίπεδο ανάπτυξής τους. Έτσι εμφανώς προσδιορίζονται οι μητροπολιτικές χώρες του κέντρου, οι αναπτυγμένες χώρες του λατινικού τόξου της νότιας Ευρώπης και οι απομεμακρυσμένες περιφέρειες, που είναι σε καθυστέρηση.

Γι' αυτό και η προσπάθεια της διαδικασίας για μια ενιαία αγορά, για τη δημιουργία του «Μεγάλου Ευρωπαϊκού και Οικονομικού Χώρου» προϋποθέτει στρατηγικές επιλογές της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Αυτές δε οι επιλογές, μέσα στην παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και των τεχνολογικών εξελίξεων, καθιστούν ακόμη περισσότερο πολύπλοκη και δύσκολη τη διαδικα-

σία, ειδικότερα μάλιστα για τις χώρες εκείνες, όπως και η Ελλάδα, που ανήκουν στην κατηγορία των υπό ανάπτυξη χωρών.

Αφού, σ' αυτές τις χώρες το στοιχείο που απασχολεί ειδικότερα, είναι η ομογενοποίηση του εσωτερικού χώρου των. Έτσι, η αλληλεγγύη και η συνεργασία των φορέων και των παραγωγικών μονάδων αποτελεί πρωταρχικό δεδομένο για την επίτευξη του ανταγωνισμού, όχι μόνο σε ευρωπαϊκό, αλλά και διεθνές επίπεδο.

Ακριβώς γι' αυτό, έχει ιδιαίτερη σημασία για τη χώρα μας, οι αλλαγές που συντελούνται στην Ανατολική Ευρώπη και στα Βαλκάνια. Αφού η απελευθέρωση των αγορών σε ολόκληρη την περιοχή, σταδιακά δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα.

Αυτή η πραγματικότητα δημιουργεί προοπτικές μιας ειδικότερα σημαντικής συνεργασίας με μια ολόκληρη περιοχή, με την οποία οι οικονομικές σχέσεις καθορίζονται από χωρικούς παράγοντες εγγύτητας και γειτνίασης αλλά και από πολιτισμικούς και ιστορικούς δεσμούς.

Έτσι, τον ευρύτερο χώρο αναντίρρηση θα επηρεάσουν η κοινή αγροτική πολιτική, η κινητικότητα των εργαζομένων, το δημογραφικό ζήτημα.

Όπως άλλωστε και ολόκληρος ο χώρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η χώρα μας, μεσοπρόθεσμα θα έχει να αντιμετωπίσει ουσιαστικές αναδιαρθρώσεις αλλά και βαθιές αλλαγές.

Γι' αυτό απαιτείται προσαρμογή σ' αυτές τις νέες συνθήκες, που προκύπτουν με πρωτόγνωρους ρυθμούς.

Απαιτείται αποκέντρωση, περιφερειακή ανάπτυξη, αναδιάταξη των δραστηριοτήτων στο χώρο, προσαρμογή του παραγωγικού προτύπου στις παραγωγικές διαδικασίες τεχνολογικής αιχμής, καθώς και δημιουργία κατάλληλης και αξιόπιστης υποδομής, ειδικότερα δε, υποδομής μεταφορών και επικοινωνιών.

Οι αναδιαρθρώσεις αυτές, θα οδηγήσουν σταδιακά στην ανάπτυξη της Βόρειας Ελλάδας, της Θράκης, της Μακεδονίας, της Ηπείρου αλλά και της Θεσσαλίας.

Τα μεγάλα έργα υποδομής, αλλά και τα περιφερειακά έργα, το δίκτυο φυσικού αερίου, η Εγνατία οδός, ο εκσυγχρονισμός του οδικού άξονα Πάτρα - Κόρινθος - Αθήνα - Λαμία - Λάρισα - Θεσσαλονίκη, η ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου, ο εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των Τηλεπικοινωνιών, το νέο αεροδρόμιο στα Σπάτα, η Αττική οδός, το Μετρό της Αθήνας, το Εθνικό Κτηματολόγιο, τα περιφερειακά λιμάνια, η ολοκλήρωση των έργων και ο εκσυγχρονισμός των περιφερειακών αεροδρομίων, οι επενδύσεις των έργων ήπιων μορφών ενέργειας στο νησιωτικό χώρο, η απελευθέρωση και η ορθολογική οργάνωση της ακτοπλοΐας, η ανάδειξη ζωνών βιολογικών καλλιεργειών στις νησιωτικές περιοχές, η αξιοποίηση εκτεταμένων αγροτικών, ορεινών και ημιορεινών περιοχών, διασφαλίζουν μια βιώσιμη και ισόρροπη ανάπτυξη ολόκληρου του ελλαδικού χώρου.

Αλλά ακόμα διασφαλίζουν και τη συνοχή καθώς και την ανταγωνιστικότητα του εθνικού χώρου. Ευνοούν την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ενισχύουν την απασχόληση, αλλά και διαμορφώνουν ένα εύκρατο περιβάλλον, που ενώ αμβλύνει τις περιφερειακές ανισότητες κατοχυρώνει και ενισχύει τη γεωπολιτική θέση της χώρας.

Ένα νέο δεδομένο, και μάλιστα καθοριστικής σημασίας, είναι η ενοποίηση της ευρωπαϊκής οικονομίας και του ευρωπαϊκού χώρου, καθώς και το άνοιγμα των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, που διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο ανταγωνισμού των ευρωπαϊκών πόλεων.

Έτσι, έχουμε την ένταξη των ελληνικών πόλεων στον ευρύτερο ανταγωνισμό των ευρωπαϊκών πόλεων, σε μια Ευρώπη των πόλεων πλέον. Ένα δεδομένο, που πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη στο σχεδιασμό και στον αναπτυξιακό προγραμματισμό.

Βέβαια, στα πλαίσια αυτά, πρέπει να αποφευχθεί η διάσπαση της γεωγραφικής, κοινωνικής και οικολογικής συνοχής και να προβλεφθεί ένας συνολικός αναπτυξιακός σχεδιασμός, που να διασφαλίζει την ισόρροπη αλλά και βιώσιμη συνολική ανάπτυξη στα μέτρα μιας ολοκληρωμένης και βιώσιμης χωροταξικής προσέγγισης.

Παρότι δεν έχει συμφωνηθεί, σε ρητή νομική βάση μια ευρωπαϊκή κοινοτική πολιτική χωροταξίας, όμως ουσιαστικά, την τελευταία δεκαετία, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει αναπτυχθεί ένας ξεχωριστός προβληματισμός για τη χωρική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ακριβώς, στη βάση αυτού του προβληματισμού η Επιτροπή με τις απόψεις, που εκφράζονται στις μελέτες «Ευρώπη 2000» του 1991 και «Ευρώπη 2000» του 1994, αλλά και στις «Δέκα Περιφερειακές Μελέτες», που εκπονήθηκαν με ευθύνη της XVI Γενικής Διεύθυνσης, διαμόρφωσε ένα πλαίσιο μιας ενιαίας χωροταξικής πολιτικής.

Τα προβλήματα της Ελλάδας, εξετάζονται σ' αυτές τις μελέτες, στην ενότητα, που αφορά την Κεντρική Μεσόγειο, μαζί με την Νότια Ιταλία. Στο μεταξύ, η απόφαση που συμφωνήθηκε στην άτυπη συνάντηση των Υπουργών Χωροταξίας στη Λιέγη το 1993, για την εκπόνηση ενός Σχεδίου Ευρωπαϊκής Χωρικής Ανάπτυξης, αποτελεί έναν ιδιαίτερο σημαντικό σταθμό.

Έτσι, το 1997, έχουμε το πρώτο «Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου» (Σ.Α.Κ.Χ.) το οποίο, παρότι δεν ήταν δεσμευτικό, όμως μετά και από έναν επίπονο διάλογο, μεταξύ των περιφερειακών αρχών των Κρατών - Μελών, αλλά και των επιστημονικών και κοινωνικών εταίρων των Κρατών - Μελών, εγκρίθηκε στο Άτυπο Συμβούλιο των Υπουργών Χωροταξίας, που έγινε στο Πότσδαρ της Γερμανίας το Μάιο του 1999.

Αυτή η έγκριση αλλά και η προσηγηθείσα διεργασία, επιβεβαιώνει ακριβώς την ειδικότερη σημασία, που έχει ο χωροταξικός σχεδιασμός, τόσο σε εθνικό αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Έτσι, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πρέπει να ενδιαφέρουν οι επιπτώσεις της κοινοτικής πολιτικής στη δομή και την οργάνωση των διαφόρων περιοχών του ευρωπαϊκού χώρου, ενώ σε εθνικό επίπεδο κρίνεται αναγκαία η ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών, αλλά και των διεθνών εξελίξεων στην εθνική και περιφερειακή στρατηγική χωροταξικού σχεδιασμού.

Την τελευταία, άλλωστε, περίοδο παρακολουθούμε πρωτοβουλίες πολλών Κρατών - Μελών για την ανασχεδίαση της εθνικής πολιτικής για τη χωροταξία, ως αποτέλεσμα των προβλημάτων, που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τη διεθνοποίηση και φιλελευθεροποίηση των αγορών.

Στη Δανία, το 1992, δημοσιεύεται η εθνική μελέτη για τη χωροταξία με τίτλο «Η Δανία προς το 2018», ενώ στρατηγικό είναι το κείμενο στο οποίο εμπεριέχονται οι κατευθύνσεις για τη χωροταξική ανάπτυξη και οργάνωση της Δανίας μέχρι το 2018, ενταγμένες μάλιστα στην προοπτική των επιπτώσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η Γερμανία, εκδίδει το 1993, τις εθνικές κατευθύνσεις για το «Χωροταξικό Σχεδιασμό των Länder», και λίγο αργότερα, η Γαλλία, προχώρησε, το 1995, στη ψήφιση του νόμου - πλαισίου για το «Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη του χώρου», που μάλιστα προέκυψε μετά από επίπονο πολιτικό και κοινωνικό διάλογο.

Αλλά και άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ολλανδία, το Βέλγιο, η Αυστρία, και η Σουηδία, ακολουθούν την ίδια στρατηγική.

Έτσι, ο χωροταξικός σχεδιασμός σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι μια πρωταρχικής σημασίας στρατηγική ανάπτυξης, στην προοπτική των επιπτώσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με στόχο την ανταγωνιστικότητα, αλλά και τη συνοχή.

Αυτές οι σύγχρονες τάσεις χωροταξίας, στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη αλλά και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανέδειξαν την αναγκαιότητα του χωροταξικού σχεδιασμού και για τη χώρα μας. Στόχος ήταν, μέσα από αυτόν τον σχεδιασμό, ανάπτυξη του ελληνικού χώρου τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, να διασφαλισθεί η εσωτερική συνοχή, αλλά και η ολοκληρωμένη και βιώσιμη διαχείριση του χώρου.

Προηγουμένως, όμως ο Ν. 360/1976 είχε καθιερώσει ένα πρότυπο εκ των άνω ενός συγκεντρωτικού και καθολικού σχεδιασμού, ενώ σε θεσμικό επίπεδο ο Ν. 1650/1986 ήταν ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα ενώ ο Ν. 2742/1999 περί «Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης» είναι ένα θεσμικό νομοθέτημα, που προέκυψε από ένα διάλογο κατά την περίοδο 1994-1996, στα πλαίσια μιας Επιτροπής με αντιπροσωπευτική σύνθεση.

Στην Επιτροπή αυτή, που λειτούργησε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, συμμετείχαν εκπρόσωποι των Υπουργείων Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης, Τουρισμού, Γεωργίας, Πολιτισμού, Εμπορικής Ναυτιλίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών. Επίσης εκπρόσωποι κοινωνικών και επιστημονικών φορέων, Τεχνικού Επιμελητηρίου, Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου, Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων, Συλλόγου Αρχιτεκτόνων, Συλλόγου Πολεοδόμων και Χωροτακτών, Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών, της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος. Ακόμα, συμμετείχαν εμπειρογνώμονες από Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, αλλά και από τη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και εκπρόσωποι του Συμβουλίου Επικρατείας.

Με αυτό το νόμο αντικαθίσταται ο Ν. 360/1976 και διαρμοφώνεται ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για τη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής στον Τομέα Χωροταξικού Σχεδιασμού.

### **Τα προηγηθέντα**

Αμέσως μετά την μεταπολεμική περίοδο παρατηρούμε μια άναρχη και αλόγιστη ανάπτυξη. Μια πληθυσμιακή αποδυνάμωση της επαρχίας, μια όξυνση των περιφερεια-

κών ανισοτήτων, μια εδραίωση του διπολικού σχήματος κέντρου περιφέρειας, μια υποβάθμιση του περιβάλλοντος τόσο στην επαρχία, όσο και στο κέντρο.

Ο πληθυσμός συγκεντρώνεται σε ορισμένα κέντρα, από την περιφέρεια στο κέντρο από τις ορεινές στις πεδινές περιοχές, από την ενδοχώρα στα παράλια.

Έτσι, έχουμε μια δραματική αλλαγή και στη συγκέντρωση των δραστηριοτήτων, αλλά και στην οργάνωση της παραγωγής.

Ακόμη, παρακολουθούμε μια ανοργάνωτη αλλαγή στις χρήσεις γης και παράλληλα τις αρνητικές επιπτώσεις στην προστασία του περιβάλλοντος.

Και αυτό γιατί μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970, δεν έχουμε καμία προσπάθεια χωροταξικού σχεδιασμού. Οι μεμονομένες χωροταξικές μελέτες, που επιχειρείται να εφαρμοστούν στις αρχές της δεκαετίας του 1960, δεν έχουν θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής, γι' αυτό και είναι προσπάθειες χωρίς σημαντικό αποτέλεσμα.

Στο Σύνταγμα του 1975 στο άρθρο 24 παραγ. 2, παραβλέπεται: «Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

Ενώ με τους νόμους 360/1976 και 947/1979, που ψηφίζονται μετά την ισχύ του Συντάγματος, διαμορφώνεται ένα πρώτο πλαίσιο νομοθετικών κανόνων, που όμως παραμένει μετέωρο μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η ίδρυση τότε, το 1980, του Υπουργείου Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος επιβεβαιώνει την πολιτική βούληση με την ψήφιση των νόμων 1337/1983 και 1650/1986 και αρχίζει η υλοποίηση προγραμμάτων πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού.

Έτσι, η ανάγκη χωροταξικής ανασυγκρότησης της χώρας, συμπεριλαμβάνεται για πρώτη φορά στις προγραμματικές δηλώσεις της Κυβέρνησης.

Σήμερα, ο απολογισμός που καταγράφεται μπορεί πράγματι να θεωρηθεί ιδιαίτερα ικανοποιητικός.

Ήδη, έχουν ολοκληρωθεί, οι Μελέτες των χωρικών επιπτώσεων των Κοινοτικών Προγραμμάτων και Πολιτικών και για τις δέκα τρεις περιφέρειες.

Πέραν όμως και από αυτή την πρόοδο κρίθηκε ειδικότερα αναγκαία η θεσμοθέτηση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου, για τη χωροταξία και την ολοκληρωμένη, ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη του ελληνικού χώρου. Ακριβώς γιατί έγινε δεκτό ότι απαιτείται μια ανάπτυξη που να αντέχει στο διεθνή ανταγωνισμό.

### **Οι αρχές του νόμου πλαισίου**

Βασικά, ο νόμος πλαίσιο, αναδεικνύει τον Χωροταξικό Σχεδιασμό για την ενίσχυση και ανάδειξη της ποικιλότητας και πολυμορφίας του εθνικού χώρου, ώστε να προωθηθεί η κοινωνική και οικονομική συνοχή, αλλά και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας όχι μόνο σε ευρωπαϊκό, αλλά και σε διεθνές επίπεδο.

Επίσης, συνδέει αυτή την παράμετρο με συλλογική δράση και κοινή ευθύνη όλων των κοινωνικών εταίρων και των παραγωγικών τάξεων για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χωροταξικού Σχεδιασμού.

Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ  
Καθηγητής Τμ. Οικ. και Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.  
**Ειδικά θέματα Διοίκησης Προσωπικού  
και Επικοινωνίας**  
Πανεπιστημιακές Παραδόσεις  
Τόμος Α'  
*Επιμελεία*  
Δρος Β. Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ  
Αθήναι, 1999

### Οι ενότητες του Νομού

Τις θεματικές ενότητες του νόμου συγκροτούν πέντε βασικά κεφάλαια.

- Κατευθυντήριες αρχές και στόχοι του Χωροταξικού Σχεδιασμού. Ο σκοπός και η φιλοσοφία του νόμου.

- Όργανα της άσκησης του χωροταξικού σχεδιασμού. Καθορίζεται η σύνθεση, οι αρμοδιότητες και η λειτουργία της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής πολιτικής, στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της αιεφόρου ανάπτυξης. Η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης. Αλλά και κωδικοποιούνται οι αρμοδιότητες του ΥΠΕΧΩΔΕ.

- Μέσα Χωροταξικού Σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Καθορίζεται το περιεχόμενο και η διαδικασία έγκρισης, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία παρακολούθησης, αξιολόγησης, αναθεώρησης και τροποποίησης των εθνικών γενικών και ειδικών και των περιφερειακών πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης.

- Μηχανισμοί εφαρμογής ελέγχου και υποστήριξης Χωροταξικού Σχεδιασμού. Ειδικότερα καθορίζεται ο τρόπος χαρακτηρισμού και οριοθέτησης των Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων, των περιοχών Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων, καθώς και οι στόχοι το περιεχόμενο και η διαδικασία, κατάρτισης, έγκρισης και αξιολόγησης των σχεδίων ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων. Επίσης προσδιορίζεται το περιεχόμενο και η λειτουργία των μηχανισμών χρηματοδότησης του Χωροταξικού Σχεδιασμού. Αλλά και καθορίζεται το περιεχόμενο και ο τρόπος λειτουργίας του Εθνικού Δικτύου πληροφοριών για τον Χωροταξικό Σχεδιασμό.

- Διοίκηση και διαχείριση προστατευομένων περιοχών, συνόλων και στοιχείων της φύσης και του τοπίου που χαρακτηρίζονται κατά το άρθρο 21 του ν.1650/86. Ειδικότερα θεσπίζεται σαφές και λειτουργικό νομικό πλαίσιο για την ίδρυση και λειτουργία φορέων διαχείρισης σε περιοχές προστασίας της φύσης και ρυθμίζονται θέματα κατάρτισης και έγκρισης των κανονισμών διοίκησης και λειτουργίας των διαχειριστικών σχεδίων των περιοχών αυτών.