

Μάριος Χαϊνταρλής
Επικ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δικηγόρος

ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΧΩΡΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Θεωρία και Πράξη



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΧΩΡΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Θεωρία και Πράξη

Μάριος Χαϊνταρλής

ISBN 978-960-622-365-5

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Χρύσα Ζαργιαννάκη
Παραγωγή:	NB Production AM041217M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομιάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521

Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212

Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600

Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



member of Europe's 500
dynamic enterprises



Committed to excellence

Μάριος Χαϊνταρλής

Επικ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δικηγόρος

ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΧΩΡΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Θεωρία και Πράξη



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

LEGAL INSTRUMENTS OF STRATEGIC SPATIAL PLANNING

Theory and Practice

Marios Haidarlis

Assistant Professor in the Department of Planning and Regional
Development of the School of Engineering, at the University of Thessaly, Lawyer

Abstract: This study attempts to illustrate the legal nature and the individual characteristics, in general, of the legal instruments of strategic character and orientation through the approach and analysis of the rules contained. The analysis covers the General (National) Framework for Spatial Planning and Sustainable Development, the Special Frameworks for Spatial Planning, the Regional Frameworks for Spatial Planning and the Local Spatial Plans. As being one of the most crucial elements in the framework of the strategic spatial planning legislation, this study highlights the question of the legal correlation among the above-mentioned legal instruments, in conjunction with the binding effect of the regulations that each one contains.

ISBN 978-960-622-365-5

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23 Mavromichali str., 106 80 Athens, Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



Committed to excellence



*Στη μάνα μου και τη Μαρία-Κυριακή,
που εκκόλαψαν την ιδέα του δικαίου μέσα μου.*

*«... Αυτό που κάνουν [οι νομικοί ισχυρισμοί]
είναι να ερμηνεύουν τη σύγχρονη νομική πρακτική
αντιμετωπίζοντάς την σαν ένα εκδιπλούμενο πολιτικό αφήγημα.
Επομένως ο νόμος [το δίκαιο] ως ακεραιότητα
απορρίπτει το παμπάλαιο ερώτημα εάν οι δικαστές ανακαλύπτουν
ή επινοούν τον νόμο, θεωρώντας
ότι το ερώτημα αυτό δεν βοηθάει σε τίποτα.
Υποστηρίζει [ο νόμος / το δίκαιο ως ακεραιότητα] ότι
ο μόνος τρόπος να κατανοήσουμε τη δικανική σκέψη
είναι να αντιληφθούμε υπό ποια έννοια
οι δικαστές κάνουν και τα δύο και τίποτα απ' τα δύο».*

Από το βιβλίο του Ronald Dworkin, «Η αυτοκρατορία του νόμου»,
εκδ. Ευρασία, σ. 252. Τίτλος πρωτοτύπου: «Law's Empire».

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Όταν πριν από είκοσι πέντε περίπου χρόνια είχα την ευκαιρία να ασχοληθώ ως νέος δικηγόρος με τις πρώτες μου υποθέσεις, κυρίως περιβαλλοντικού χαρακτήρα, στο πεδίο της διοικητικής δικαιοσύνης, δεν μπορούσα φυσικά να φανταστώ τη ραγδαία εξέλιξη που θα είχε τα επόμενα χρόνια η σχετική με το περιβάλλον, αλλά και με το χώρο ευρύτερα, νομοθεσία. Επίσης φυσικά δεν μπορούσα να αντιληφθώ, με τον τρόπο που τουλάχιστον αντιλαμβάνομαι σήμερα, την κεφαλαιώδη σημασία της νομικής πρακτικής και εμπειρίας όχι μόνον για την απονομή της δικαιοσύνης αλλά και για το ίδιο το δίκαιο και την εξέλιξή του μέσα στο χρόνο. Αν με αυτό που ονομάζομε περιβαλλοντική και πολεοδομική νομοθεσία ο νομοθέτης, η Διοίκηση, η δικαιοδοτική πράξη, αλλά και οι πολίτες φαίνεται να είναι περισσότερο εξοικειωμένοι, δεν συμβαίνει στον ίδιο βαθμό με τη χωροταξική νομοθεσία. Και τούτο γιατί από τη μια η συγκεκριμένη νομοθεσία παρήχθη από τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη κατά βάση μόλις τα τελευταία είκοσι έτη, και από την άλλη, εμφανίζει καινοφανείς ιδιαιτερότητες ο εντοπισμός, η ανάδειξη και αξιολόγηση των οποίων προϋποθέτει την προσέγγισή της με ιδιαίτερα απαιτητικούς θεωρητικούς όρους.

Αντικείμενο, ακριβώς της παρούσας μελέτης είναι η κατανόηση της νομοθεσίας που αφορά στο στρατηγικό χωροταξικό σχεδιασμό όχι γενικά αλλά με στοχοθετημένο τρόπο, μέσα από τον προσδιορισμό της νομικής φυσιολογίας των χωρικών εργαλείων στρατηγικού χαρακτήρα και εν γένει στρατηγικού προσανατολισμού. Η προσέγγιση ξεκινά από τα ευρείας χωρικής αναφοράς και εμβέλειας χωρικά εργαλεία, ήτοι από τα εργαλεία εθνικής εμβέλειας και κλιμακώνεται διαδοχικά προς τα όλο και πιο περιορισμένης χωρικής εμβέλειας, ήτοι τα εργαλεία περιφερειακού και τοπικού επιπέδου.

Με βάση αυτή τη μεθοδολογική γραμμή το πρώτο μέρος αφιερώνεται στη γενική νομοθεσία, ήτοι στην ανάλυση των βασικών διατάξεων του ισχύοντος σήμερα ν. 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 241/2016), οι οποίες ακριβώς προβλέπουν τα εξεταζόμενα εργαλεία και οριοθετούν τα βασικά νομικά χαρακτηριστικά τους. Το δεύτερο μέρος αφιερώνεται στην προσέγγιση και ανάλυση της ειδικής (τομεακής) νομοθεσίας ή με άλλα λόγια στα νομικά κείμενα που έχουν ήδη εκδοθεί και καλύπτουν είτε έναν τομέα δράσης (λ.χ. τον τουρισμό ή τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας) είτε έναν συγκεκριμένο χώρο, όπως είναι μια Περιφέρεια ή ένας Δήμος, είτε, τέλος, έναν τόπο όπου σχεδιάζεται η ανάπτυξη ενός επενδυτικού σχεδίου.

Την ανά χείρας μελέτη διαπερνά κατά σταθερό τρόπο η βασική θέση ότι το δίκαιο «πραγματώνεται» μέσα από την εφαρμογή του επί συγκεκριμένων περιπτώσεων, γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία της ειδικής νομοθεσίας και κυρίως τη σπουδαιότητα της ad hoc εφαρμογής της, που είναι εν τέλει εφαρμογή τόσο της ειδικής όσο και της γενικής νομοθεσίας, δεδομένου ότι η δεύτερη είναι ή οφείλει να είναι η φυσική προέκταση της πρώτης. Αναδεικνύεται έτσι ο κομβικός ρόλος που διαδραματίζει η εφαρμογή του δικαίου, παράλληλα με το ρόλο της ερμηνείας των ρυθμίσεών του. Με άλλα λόγια αναδεικνύεται ο ερμηνευτικός χαρακτήρας του δικαίου και της ενασχόλησής μας με αυτό. Η διατύπωση, άλλωστε, μιας έγκυρης και ορθής θέσης περί του εύρους της δεσμευτικότητας των χωρικών ρυθμίσεων στρατηγικού χαρακτήρα τόσο έναντι της Διοίκησης όσο και έναντι των διοικουμένων, που αποτελεί βασική στόχευση της μελέτης, προϋποθέτει την ερμηνεία τους.

Είναι προφανές, ότι οι θέσεις που διατυπώνονται εδώ δεν διεκδικούν δάφνες, έχοντας επίγνωση των δυσχερειών που εμφανίζει η θεωρητική προσέγγιση και ανάλυση ενός νέου είδους δικαιοθέτησης -και κατ' επέκταση- διοικητικής δράσης, που αγγίζει την ίδια την έννοια του δικαίου. Είναι δίκαιο και τι είδος δικαίου ένα σύστημα ή πλέγμα ρυθμίσεων που χαρακτηρίζεται από μια κλιμακούμενη δεσμευτικότητα; Πώς αντιμετωπίζει η σύγχρονη θεωρία την ανάδυση ενός νέου τρόπου διοικητικής δράσης, που είναι εν πολλοίς απότοκος της εμφάνισης ενός νέου τρόπου νομοθέτησης μέσω νομικών κανόνων που δεν ανταποκρίνονται ευκρινώς στο παραδοσιακό τρίπτυχο «απαγορεύεται», «επιβάλλεται», «επιτρέπεται».

Η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί απλώς να ανοίξει τη σχετική επιστημονική συζήτηση, με γνώμονα να συμβάλει στο μέτρο του δυνατού στην καλή νομοθέτηση ή με άλλα λόγια στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, καθώς και στην ορθή ερμηνεία της από τη Διοίκηση, τη δικαιοσύνη και τους πολίτες. Πρόκειται για μια πρώτη ματιά σε έναν ιδιαίτερο σημαντικό τομέα, όπως είναι η στρατηγικού τύπου χωρική νομοθεσία, που αγγίζει ταυτοχρόνως και με ευθύ τρόπο την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική ισορροπία και την ποιότητα του περιβάλλοντος χώρου. Μπορούμε ίσως να προεξοφλήσουμε ότι τα όσα θα επακολουθήσουν τα επόμενα χρόνια στον τομέα αυτό θα μας δώσουν την αφορμή για περαιτέρω εμβάθυνση και διερεύνηση του σχετικού θέματος, ιδίως αν ληφθούν υπόψη τα αξιακά και δικαιοπολιτικά διλήμματα που θέτει στο «νομοθετούν» η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2017

Μάριος Χαϊνταρλής

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ.....	IX
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	XIII
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
I. ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ	
Τα ιδιαίτερα νομικά χαρακτηριστικά των χωρικών εργαλείων στρατηγικού χαρακτήρα και προσανατολισμού.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ – Επισημάνσεις (Γενικές - Ειδικές).....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ – Από το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) στην Εθνική Χωρική Στρατηγική.....	21
1. Το άρθρο 6 του ν. 2742/1999.....	22
2. Το ΓΠΧΣΑΑ από τη σκοπιά των διαδικασιών έγκρισής του.....	22
3. Το ΓΠΧΣΑΑ από τη σκοπιά του περιεχομένου του, ιδίως στους τομείς του τουρισμού και των ΑΠΕ - Η Εθνική Χωρική Στρατηγική.....	24
α) Η διαπιστωτική ενότητα του ΓΠΧΣΑΑ.....	24
β) Η ρυθμιστική ενότητα του ΓΠΧΣΑΑ.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ – Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ – Τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια.....	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄ – Τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια.....	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Στ΄ – Το ΕΣΧΑΣΕ ως μια περίπτωση Ειδικού Χωρικού Σχεδίου.....	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄ – Η νομική σχέση μεταξύ εργαλείων στρατηγικού χαρακτήρα και προσανατολισμού.....	47

II. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η δοκιμασία της φυσιογνωμίας των χωρικών εργαλείων στρατηγικού χαρακτήρα και προσανατολισμού.....	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ – Το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό.....	61
1. Προκαταρκτικές θεωρητικές επισημάνσεις.....	63
2. Η δομή και το περιεχόμενο του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό	67
3. Η εφαρμογή του ειδικού χωροταξικού πλαισίου στην Κρήτη.....	75
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ – Το Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο της Κρήτης.....	79
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ – Το ΣΧΟΟΑΠ του πρώην Δήμου Ιτάνου	85
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ – Το ΕΣΧΑΣΕ «Ίτανος Γαία».....	89
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄ – Η νομική σχέση μεταξύ των προαναφερομένων εργαλείων με αφορμή το ΕΣΧΑΣΕ «ΙΤΑΝΟΣ ΓΑΙΑ»	93
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	99
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι – ΧΑΡΤΕΣ.....	101
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ – ν. 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α΄ 241/23.12.2016) [άρθρα 1-14, 56].....	115
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	
ΕΛΛΗΝΙΚΗ.....	143
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	145
ΠΗΓΕΣ	147
ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ.....	151

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΓΠΣ	Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια
ΓΠΧΣΑΑ	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Εθνικών
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων
ΕΧΣ	Ειδικό Χωρικό Σχέδιο
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ΚΕΚ	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΚΕΣΥΠΟΘΑ	Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΟΤΑ	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
ΠΟΑΠΔ	Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΧΠ	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια
ΡΣΑ	Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας
ΡΣΘ	Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΠΕ	Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση
ΣΜΠΕ	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης
SCOT (γαλλ.)	Schéma de Cohérence Territoriale
ΤΧΣ	Τοπικό Χωρικό Σχέδιο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

Από το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) στην Εθνική Χωρική Στρατηγική

Όπως ήδη ειπώθηκε, η ανάγκη και η επιθυμία δημιουργίας ενός πιο ευέλικτου, λειτουργικού και κυρίως, όσο το δυνατόν πιο απλού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, οδήγησε τον νομοθέτη στη θεσμοθέτηση με το άρθρο 3 του ν. 4447/2016 της *Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής*, υπό την έννοια της σταδιακής υποκατάστασης ή απορρόφησης από αυτήν του ΓΠΧΣΑΑ που ήδη είχε προβλεφθεί ως διακριτό εργαλείο από τον ν. 2742/1999 (άρθρο 6). Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι ο νομοθέτης όρισε ότι για το διάστημα που θα μεσολαβήσει μέχρι την έγκριση της *Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής* ως τέτοια θα νοείται το υφιστάμενο ΓΠΧΣΑΑ, στοιχεία του οποίου εξάλλου προβλέπεται, με την τυπική έγκρισή της, να ενταχθούν σε αυτή⁴².

Με βάση αυτή τη διαπίστωση, το γεγονός δηλαδή ότι το ΓΠΧΣΑΑ συνεχίζει να ισχύει, κρίνεται σκόπιμο, αφού παρουσιασθεί εν συντομία το άρθρο 6 του ν. 2742/1999⁴³ που αποτέλεσε τη βάση έκδοσής του, να αναλυθεί στη συνέχεια η φυσιογνωμία του, με κριτήριο κατ' αρχάς τις ειδικότερες διαδικασίες που ακολουθήθηκαν για την έγκρισή του και κατόπιν με γνώμονα το ουσιαστικό περιεχόμενο και κυρίως τον χαρακτήρα των προβλέψεών του. Προς διευκόλυνση της ανάλυσης θα γίνει ιδιαίτερη αναφο-

42. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 4447/2016: «*Το ισχύον Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης που εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. 6876/4871/2008 απόφαση της Βουλής (Α' 128) επέχει εφεξής θέση Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής και μπορεί να τροποποιείται και να συμπληρώνεται με τη διαδικασία του άρθρου 3. Μετά την έγκριση της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ενσωματώνεται σε αυτήν και παύει να ισχύει*».

43. Σημειώνεται ότι το άρθρο αυτό έχει πλέον καταργηθεί από την παρ. 1α του άρθρου 13α (μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις) του ν. 4269/2014.

ρά στις προβλέψεις του στους τομείς του τουρισμού και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

1. Το άρθρο 6 του ν. 2742/1999

Δύο έννοιες συνιστούν τη θεμελιακή αφετηρία, αλλά και τον θεμελιώδη στόχο του ΓΠΧΣΑΑ, η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη του χώρου και η αειφόρος οργάνωση του χώρου. Πρόκειται εξ ορισμού για δύο ιδιαίτερα «ευρύχωρες» έννοιες, με πολύπλευρο και πολυδιάστατο περιεχόμενο, οι οποίες, ωστόσο, οφείλουν να λειτουργούν συμπληρωματικά η μία προς την άλλη. Τον «τόνο» στην πρώτη κατέχει και δίνει αναμφίβολα η διάσταση της χωρικής ανάπτυξης, ενώ στη δεύτερη η διάσταση της χωρικής αειφορίας. Οι έννοιες αυτές κατ' ουσίαν υποδηλώνουν τη θέληση ο χώρος να αναπτυχθεί και εξελιχθεί, αλλά και να διατηρηθεί και ανανεωθεί.

Για την υλοποίηση των στόχων της ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης του χώρου και της αειφόρου οργάνωσής του, το άρθρο 6 προέβλεπε ότι το ΓΠΧΣΑΑ που θα εγκρινόταν, θα εξειδίκευε τις αναγκαίες ειδικότερες κατευθύνσεις -κάτι το οποίο πράγματι έκανε και οι κατευθύνσεις αυτές ισχύουν και σήμερα- σχετικά με: α. τη χωρική οργάνωση των κύριων πόλων και αξόνων ανάπτυξης, β. τη χωρική διάρθρωση των στρατηγικής σημασίας δικτύων υποδομών και υπηρεσιών, γ. τη χωρική διάρθρωση των κρίσιμων παραγωγικών τομέων, δ. τη χωρική διάρθρωση του αστικού δικτύου ή με άλλα λόγια, τον ρόλο των μητροπολιτικών και λοιπών αστικών κέντρων, ε. τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη ευαίσθητων τμημάτων του ελληνικού χώρου», στ. τη συνετή διαχείριση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και ζ. τη διοικητική ανασυγκρότηση της χώρας με γνώμονα τη δημιουργία βιώσιμων χωρικών ενοτήτων.

2. Το ΓΠΧΣΑΑ από τη σκοπιά των διαδικασιών έγκρισής του

Όπως ήδη σημειώθηκε το έτος 2008 η Βουλή ενέκρινε το ΓΠΧΣΑΑ ακολουθώντας την πρόβλεψη του άρθρου 6 παρ. 3 του ν. 2742/1999, σύμφωνα με την οποία το ΓΠΧΑΑ εγκρίνεται από τη Βουλή κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, όπως δηλαδή εγκρίνονται και τα προγράμματα κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

Έχει ιστορικό, αλλά και όχι μόνον, ενδιαφέρον να αναφερθεί ότι μέχρι τη στιγμή της ψήφισης/έγκρισης του ΓΠΧΣΑΑ από την Ολομέλεια της Βουλής υπήρχε διχογνωμία ως προς το εάν θα έπρεπε αυτό να λάβει τη μορφή τυπικού νόμου με τη συνακόλουθη θεσμική σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας ή θα έπρεπε να εγκριθεί από τη Βουλή, όπως εν τω συνόλω (en bloc) είχε προταθεί, χωρίς η νομοθετική εξουσία να μετέχει επί της ουσίας στη διαμόρφωσή του. Τελικά, αν και οι μόνιμες Επιτροπές Περιβάλλοντος και Οικονομίας της Βουλής είχαν εισηγηθεί την ψήφιση του ΓΠΧΣΑΑ από τη Βουλή με τη μορφή τυπικού νόμου, η συγκεκριμένη πρόταση δεν έγινε δεκτή από την Ολομέλεια της Βουλής, η οποία απλώς πρόβη στην έγκριση και εν τέλει «επικύρωσή του», όπως είχε προταθεί από την Κυβέρνηση⁴⁴.

Απ' όσα προηγήθηκαν είναι, κατά την άποψή μας, ευκρινές ότι το εγκριθέν και λαβών τη μορφή της απόφασης της Βουλής ΓΠΧΣΑΑ συνιστά μια ειδική πολιτειακή πράξη, της οποίας ο τρόπος έγκρισης δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως εντελώς άμοιρος νομικών συνεπειών ως προς το εύρος της νομικής δεσμευτικότητάς της. Και τούτο ανεξαρτήτως εάν η δεσμευτικότητα της πράξεως αυτής επηρεάζεται σε καθοριστικό βαθμό, εκτός από «διαδικαστικούς» παράγοντες, και από το ουσιαστικό περιεχόμενο των προβλέψεών της.

Είναι εύλογο να υποστηρίξει κανείς πως το γεγονός ότι η Βουλή, ως νομοθετική εξουσία, δεν μετείχε στη διαμόρφωση του ΓΠΧΣΑΑ συνεπάγεται την αδυναμία του τελευταίου ν' αποτελέσει πηγή γέννησης δικαιωμάτων υπέρ των πολιτών, οι οποίοι να μπορούν να τα επικαλεστούν με αναφορά στις προβλέψεις του, είτε ενώπιον της Διοίκησης είτε ενώπιον των δικαστηρίων. Αντίθετα, λογικό είναι να δεχθούμε ότι το περιεχόμενο του ΓΠΧΣΑΑ αναπτύσσει περιορισμένη δεσμευτικότητα έναντι της Διοίκησης κατά την επεξεργασία και έκδοση των υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού, ανεξαρτήτως εάν το εύρος της δεσμευτικότητας μπορεί να ποικίλει, δεν μπορεί, όμως, να αναπτύσσει δεσμευτικότητα κατά την εξατομικευμένη αδειοδότηση δραστηριοτήτων ή με άλλα λόγια, την αδειοδότηση υλικών παρεμβάσεων στον χώρο. Και τούτο, διότι η επιλεγείσα οδός της

44. Για τον τρόπο έγκρισης του ΓΠΧΣΑΑ, αλλά και γενικότερα γι' αυτό, βλ. *Μ. Χαϊνταρλή*, «Οι προσδοκίες που γεννά το Εθνικό Χωροταξικό Πλαίσιο και η θεσμική/νομική ιδιαιτερότητά του», σε: *Νομική Επιθεώρηση «Νόμος και Φύση»* (Ενότητα: Άρθρα, Σεπτ. 2008), <http://nomosphysis.org.gr/16988/oi-prosdokies-poy-genna-to-ethniko-xorotaksiko-plaisio-kai-i-thesmikinomiki-idiaiterota-toy/>

έγκρισης του ΓΠΧΣΑΑ από τη Βουλή μας οδηγεί να ισχυρισθούμε ότι μάλλον πρόκειται για ένα πρόγραμμα κυβερνητικής πολιτικής ή έστω για ένα στρατηγικό προγραμματικό κείμενο παρά για ένα σύνηθες κλασσικό νομοθέτημα, όπως επί παραδείγματι ένας τυπικός νόμος.

Την προσέγγιση και άποψη αυτή ενισχύει αναμφίβολα το γεγονός ότι, σύμφωνα πλέον με την προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 12 παρ. 3 του ν. 4447/2016, το υφιστάμενο ΓΠΧΣΑΑ επέχει θέση Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής, η οποία, όμως, δεν εγκρίνεται καν από τη Βουλή, όπως έστω προβλεπόταν από τον ν. 2742/1999 (άρθρο 6 παρ. 3), αλλ' απλώς ανακοινώνεται πλέον από την Κυβέρνηση σε αυτή, αφού προηγουμένως την εγκρίνει το Υπουργικό Συμβούλιο⁴⁵.

3. Το ΓΠΧΣΑΑ από τη σκοπιά του περιεχομένου του, ιδίως στους τομείς του τουρισμού και των ΑΠΕ - Η Εθνική Χωρική Στρατηγική

Υπό την επιφύλαξη των αμέσως πιο πάνω διατυπωθεισών σκέψεων, ακολουθεί η κατάταξη των προβλέψεων του ΓΠΧΣΑΑ σε δύο βασικές ενότητες, από τις τρεις στις οποίες συνολικά η παρούσα μελέτη κατατάσσει τις προβλέψεις γενικότερα των εργαλείων στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού στο πλαίσιο μιας τυπολογικής προσέγγισης, ανάλογα με τη νομική τους αξία και βαρύτητα⁴⁶. Τη διαπιστωτική ενότητα και τη ρυθμιστική ενότητα.

α) Η Διαπιστωτική ενότητα του ΓΠΧΣΑΑ

Κατ' αρχάς θα πρέπει να αναφερθεί ότι το ΓΠΧΣΑΑ περιέχει ένα ιδιαίτερα εκτενέστατο αρχικό τμήμα πριν την παράθεση των κεφαλαίων και άρθρων του -πράγμα ασύνηθες για κλασσικούς τύπους νομικών κειμένων- το οποίο ευλόγως θα χαρακτηρίζαμε ως ένα προοίμιο, του οποίου το περιεχόμενο στο συντριπτικό μέρος εμπίπτει στην κατηγορία του διαπιστω-

45. Αναλυτικότερα κατά το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 4447/2016: «*Η Εθνική Χωρική Στρατηγική καταρτίζεται υπό την ευθύνη και εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία και εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο ύστερα από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας. Η Εθνική Χωρική Στρατηγική μετά την έγκρισή της ανακοινώνεται στη Βουλή*».

46. Βλ. σχετ. το πρώτο κεφάλαιο του επομένου μέρους, που αφορά στη δομή και το περιεχόμενο του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τον τουρισμό.

τικού, υπό την έννοια ότι διαπιστώνει και περιγράφει τα δεδομένα εκείνα, επί των οποίων στη συνέχεια θα στηριχθούν οι καθοριζόμενες στα άρθρα που ακολουθούν στρατηγικές κατευθύνσεις. Από τη σκοπιά αυτή, είναι χαρακτηριστική η επαναλαμβανόμενη χρήση του ρήματος «διαπιστώνω»⁴⁷, το οποίο επανέρχεται σε πολλές από τις υπο-ενότητες του προοιμίου.

Διατυπώσεις, επίσης, διαπιστωτικού χαρακτήρα συναντώνται συχνά και στα επιμέρους άρθρα του ΓΠΧΣΑΑ, στην περίπτωση, όμως, αυτή μπορεί να πει κανείς ότι παρατίθενται προκειμένου να διευκολυνθεί η διατύπωση των τιθέμενων κατευθύνσεων. Είναι προφανές ότι οι παρατιθέμενες διαπιστώσεις, τόσο στο προοίμιο όσο και στα κατ' ιδίαν άρθρα, δεν έχουν από μόνες τους νομική αξία, απλώς είναι αληθείς ή ψευδείς, υπό την έννοια ότι αντιστοιχούν ή μη σε πραγματικά δεδομένα και καταστάσεις. Στο μέτρο δε που είναι αληθείς οδηγούν με ασφαλέστερο τρόπο σε αντικειμενικές, στο μέτρο του δυνατού, εκτιμήσεις, και κατ' επέκταση διευκολύνουν την πιθανότητα διατύπωσης εύστοχων και ορθών στόχων και κατευθύνσεων.

β) Η ρυθμιστική ενότητα του ΓΠΧΣΑΑ

Υπό το φως και την επιφύλαξη όσων αμέσως πιο πάνω αναφέρθηκαν για τη νομική φυσιογνωμία του ΓΠΧΣΑΑ με κριτήριο τον τρόπο έγκρισής του, κατά την άποψή μας οι προβλέψεις του χαρακτηρίζονται από περιορισμένη ρυθμιστική επιρροή, πράγμα το οποίο απορρέει από την υφή της ίδιας της γραφής του, αλλά και τους δημοσιευμένους χάρτες που το συνοδεύουν.

Πρόκειται για χάρτες που εμπεριέχουν υπέρμετρα υψηλό βαθμό αφαιρέσης στην απεικόνιση της χωρικής πραγματικότητας, αν ληφθεί υπόψη ότι

47. Παρατίθενται ενδεικτικά ορισμένες χαρακτηριστικές διατυπώσεις του προοιμίου: α. «*Διαπιστώνεται ότι κύριοι εθνικοί πόλοι ανάπτυξης παραμένουν τα μητροπολιτικά συγκροτήματα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, καθώς αποτελούν τα βασικά διοικητικά κέντρα της χώρας, ενώ ταυτόχρονα διαθέτουν ...*», β. «*Διαπιστώνεται ότι η σημασία του σιδηροδρόμου στις μεταφορές είναι εξαιρετικά περιορισμένη, κυρίως διότι δεν έχει αποκτήσει διεθνή ρόλο και εστιάζεται στην εγχώρια μεταφορά προσώπων*», γ. «*Διαπιστώνεται ότι οι βασικές μορφές τουρισμού, που αναπτύχθηκαν μέχρι σήμερα στην Ελλάδα αξιοποίησαν μέρος της ποικιλίας και των διατιθέμενων τουριστικών πόρων ...*», δ. «*Ως προς τη μορφή της χωρικής ανάπτυξης διαπιστώνονται εμφανώς έντονες τάσεις αστικής εξάπλωσης, κυρίως γύρω από τα δυναμικά αστικά κέντρα, στις παράκτιες περιοχές αλλά και στη λοιπή επικράτεια, ιδιαίτερα κατά μήκος των οδικών αξόνων*».

η απεικόνιση γίνεται σε μικρή χαρτογραφική κλίμακα⁴⁸ (map scale) της τάξεως 1/1.000.000, που σημαίνει ότι μόλις 0,01 του μέτρου, ήτοι ένα εκατοστό του χάρτη, αντιστοιχεί σε 10.000 μέτρα πραγματικού χώρου⁴⁹. Εύγλωττη εικόνα του υψηλότετου βαθμού αναπαράστασης της πραγματικότητας που χαρακτηρίζει τους επίσημους χάρτες του ΓΠΧΣΑΑ μας δίδει ενδεικτικά ο Χάρτης 8.1 του Πλαισίου που φέρει τον τίτλο «*Πολυκεντρική και Ισόρροπη Χωρική Ανάπτυξη*»⁵⁰. Σε αυτό θα πρέπει, επίσης, να προσθέσει κανείς και το γεγονός ότι η ούτως ή άλλως μικρή κλίμακα των πραγματικών χαρτών του ΓΠΧΣΑΑ γίνεται ακόμη μικρότερη στους επίσημους χάρτες που τελικώς δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, λόγω της σμίκρυνσης την οποία τεχνικά υφίστανται για να καταστεί δυνατή η δημοσίευσή τους.

Σημειώνεται μάλιστα ότι οι χάρτες του ΓΠΧΣΑΑ, αλλά και των ειδικών και περιφερειακών πλαισίων εμφανίζουν, λόγω του υψηλού βαθμού αφαίρεσης που εμπεριέχουν, τη χαρτογραφική τους κλίμακα σε γραμμική και όχι σε κλασματική μορφή⁵¹. Είναι άλλωστε προφανές από τεχνικής απόψεως, ότι απαιτείται μια χαρτογραφική αναπαράσταση σε κλίμακα τουλάχιστον 1/25.000, η οποία συνιστά ένα είδος «ενδιάμεσης» κλίμακας (ούτε πολύ μεγάλη ούτε πολύ μικρή) για να θεωρηθεί ικανοποιητική ή με άλλα λόγια ευδιάκριτη, η απεικόνιση χρήσεων που καλύπτει για παράδειγμα μια έκταση μεσαίου μεγέθους, όπως αντικειμενικά είναι μια έκταση εμβადού εκατό περίπου στρεμμάτων. Η ελάχιστη αυτή απαιτούμενη απεικόνιση δεν είναι βεβαίως εφικτή σε μικρότερες χαρτογραφικές κλίμακες.

48. Διευκρινίζεται ότι, από τοπογραφική σκοπιά, η μικρή χαρτογραφική κλίμακα δηλώνεται με ιδιαίτερα μεγάλους ακέραιους αριθμούς (λ.χ. 1/250.000 ή και παραπάνω), ενώ η μεγάλη με πολύ μικρότερους συγκριτικά ακέραιους αριθμούς (λ.χ. 1/25.000 ή και παρακάτω).

49. Για τις κατηγορίες χαρτογραφικής απεικόνισης, η οποία πραγματοποιείται είτε με τη χρήση κτηματολογικών και τοπογραφικών είτε τοπολογικών (διαγραμματικών ή θεματικών) χαρτών, βλ. αναλυτικά, αντί άλλων, Δ. Οικονόμου, «Σημειώσεις Χωροταξικής Πολιτικής» (πανεπιστημιακές παραδόσεις), 2009, σ. 6-8.

50. Βλ. σχετ. τον Χάρτη Ι στο Παράρτημα Ι του παρόντος έργου (η λατινική αρίθμηση των χαρτών που συνοδεύουν το γραπτό κείμενο γίνεται από τον συγγραφέα).

51. Διευκρινίζεται ότι κατά την κλασματική μορφή αποτύπωσης της κλίμακας ενός χάρτη η αναπαράστασή της λαμβάνει τη μορφή κλάσματος (λ.χ. 1/25.000, το οποίο σημαίνει ότι ένα εκατοστό του χάρτη αντιστοιχεί σε 250 μέτρα πραγματικού χώρου), ενώ κατά τη γραμμική μορφή αναπαρίσταται με μία ευθεία γραμμή χωρισμένη σε ίσα διαστήματα, επί της οποίας σημειώνονται οι αντιστοιχούσες πραγματικές αποστάσεις, το συνηθέστερο σε χιλιόμετρα ή και σε μίλια.

Είναι, συνεπώς, λογικό δύο λέξεις να επανέρχονται σχεδόν μονότονα στα άρθρα του ΓΠΧΣΑΑ, οι λέξεις «στόχοι» και «κατευθύνσεις», οι δεύτερες δε πολλές φορές διαχωρίζονται σε «γενικές κατευθύνσεις και σε «ειδικές κατευθύνσεις». Με έναυσμα τον διαχωρισμό αυτό θα μπορούσε ευλόγως να γίνει λόγος για προβλέψεις με μεγαλύτερη (ενισχυμένη) ή μικρότερη (ασθενή) ρυθμιστική αξία - πάντοτε εν προκειμένω έναντι της Διοικήσεως-ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι η διάσταση της «κυμαινόμενης/κλιμακούμενης κανονιστικής πυκνότητας» σηματοδοτεί συνολικά τα νομικά κείμενα που εμπίπτουν στο πεδίο του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού.

Σημειώνεται στο σημείο αυτό, υπό το φως και όσων προαναφέρθηκαν, ότι η έννοια της κανονιστικότητας (normativité, normativity) λαμβάνεται υπόψη από την παρούσα μελέτη όχι με την παραδοσιακή της εκδοχή, δηλαδή δεν αγκαλιάζει μόνο τις ρυθμίσεις εκείνες που ανταποκρίνονται στο πρότυπο της επιταγής - προσταγής, αλλά στο σύνολο των ρυθμίσεων που θέτουν ένα πλαίσιο γενικών ή ειδικών κανόνων συμπεριφοράς. Άλλωστε, και από τη σκοπιά της σύγχρονης νομικής θεωρίας, κανονιστικότητα του δικαίου δεν σημαίνει τίποτε άλλο παρά ότι «το δίκαιο αποτελεί ένα σύστημα από το οποίο απορρέουν δεσμευτικοί λόγοι προς το πράττειν⁵²».

Πρόκειται για μία νέα αντίληψη γύρω από την έννοια της κανονιστικότητας που συναρτάται, αλλά και επιτείνεται, από τις τεκτονικές κοινωνικές, οικονομικές, τεχνολογικές και θεσμικές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών. Όπως, προσφυώς, ειπώθηκε πρόκειται για ένα νέο «παράδειγμα» κανονιστικότητας⁵³, το οποίο φαίνεται να έλκει τις ρίζες του από την παραδοχή ότι στο ευρύτερο πεδίο του δέοντος (κατ' αντιδιαστολή προς το πεδίο του όντος), στο οποίο βεβαίως ανήκει και το δίκαιο, συναντά κανείς καθημερινά προτάσεις «πολύ μειωμένης η διαφορετικής δεσμευτικότητας ή προτρεπτικότητας σε σχέση με τις προσταγές». Είναι συνεπώς εύλογο να υποστηριχθεί ότι είναι νοητή η ύπαρξη αντίστοιχων νομικών προτάσεων (propositions of law) ή με άλλα λόγια, νομικών ρυθμίσεων και στον χώρο του δικαίου⁵⁴.

52. Βλ. Π. Σούρλα, «Δίκαιο και δικανική κρίση (μια φιλοσοφική αναθεώρηση της μεθοδολογίας του δικαίου)», Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2017, σ. 172.

53. Για τη νέα θεώρηση της κανονιστικότητας, βλ. Conseil d' Etat, «Le droit souple» (étude annuelle), La documentation française, 2013, σ. 52-55.

54. Για το πρόβλημα της κανονιστικότητας στο δίκαιο και γενικά, βλ. Π. Σούρλα, ό.π., «Δίκαιο και δικανική κρίση», ό.π., σ. 73 επ.

Σταχυολογούμε αμέσως πιο κάτω ορισμένες διατυπώσεις του ΓΠΧΣΑΑ από τους τομείς του τουρισμού και των ΑΠΕ, δηλωτικές της περιορισμένης ρυθμιστικής αξίας και κατ' επέκταση βαρύτητάς τους:

i) Τουρισμός:

Βασικοί στόχοι - επιδιώξεις:

«Ορθολογική οργάνωση και ανάπτυξη του τομέα του τουρισμού στο πλαίσιο της αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας ...»,

«Βελτίωση της απόδοσης και της ανταγωνιστικότητας του τομέα με την προσαρμογή και τον εμπλουτισμό του τουριστικού προϊόντος και του σχεδιασμού στα νέα δεδομένα και τάσεις της τουριστικής αγοράς»

Κατευθύνσεις:

«Διάχυση της τουριστικής δραστηριότητας με ένταξη των αναξιοποίητων τουριστικά πόρων της ενδοχώρας στο προσφερόμενο τουριστικό προϊόν και με παράλληλη προστασία και διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους ...»,

«Περιορισμό της διάσπαρτης εκτός σχεδίου δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων σε ευαίσθητες περιοχές (Natura, ορεινός χώρος, μικρά νησιά με χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης».

ii) ΑΠΕ:

Γενικές κατευθύνσεις για την ενέργεια:

«Η ενίσχυση της ενεργειακής ασφάλειας με πλήρη ανάπτυξη των ΑΠΕ, προώθηση της χρήσης εναλλακτικών καυσίμων και αξιοποίηση εγχώριων πόρων»

«Η αύξηση του ρυθμού διείσδυσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στη συνολική παραγωγή ενέργειας, σύμφωνα με τις ειδικότερες κατευθύνσεις του οικείου Ειδικού Πλαισίου».

Ο εξαιρετικά γενικός χαρακτήρας των προαναφερόμενων διατυπώσεων που περιέχει το ΓΠΧΣΑΑ επαναφέρει με έναν άλλο από τον συνήθη τρόπο το δίλημμα και βεβαίως τη συζήτηση εάν έχει ή όχι νόημα αλλά και ιδιαίτερη πρακτική αξία σε μια χώρα, ιδίως όπως η Ελλάδα, να διαθέτει γενικό (εθνικό) χωροταξικό σχέδιο. Τούτο μάλιστα υπό το φως των εγγενών δυσχερειών που εμφανίζει, από τη σκοπιά του χώρου, η νομική προσέγγιση σε μια τέτοια κλίμακα, ιδίως δε όταν μιλάμε για εγχείρημα προσέγγισης

όλων ανεξαιρέτως των παραμέτρων που τον επηρεάζουν και συνδιαμορφώνουν, μέσα από πολυδιάστατες και πολυεπίπεδες συνέργειες, στην πορεία του χρόνου. Αυτός είναι, ίσως, και ο βαθύτερος λόγος για τον οποίο υποστηρίζεται και το ενδεχόμενο συγχώνευσης σε ένα των εθνικής εμβέλειας εργαλείων χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού - προγραμματισμού, ήτοι συγχώνευσης του ΓΠΧΣΑΑ με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)⁵⁵.

Υπό το φως των θέσεων αυτών, εξαιρετικό ενδιαφέρον φαίνεται να παρουσιάζει η μορφή, η δομή και κυρίως το ειδικότερο περιεχόμενο της *Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής*, εάν και εφόσον φθάσει, κατά τα προβλεπόμενα, να ανακοινωθεί στη Βουλή. Είναι, ωστόσο, σε αυτή τη φάση, δυνατό να ειπωθούν αναφορικά με την επιλογή του ν. 4447/2016 για το περιεχόμενό της τα εξής: Σε αντίθεση με τον ν. 4269/2014 που είχε προσδώσει στη *Γενική Χωροταξική Στρατηγική* έναν εξαιρετικό γενικό χαρακτήρα ορίζοντάς τη μόνον ως ένα κείμενο - πλαίσιο αρχών καθώς και μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων με αποκλειστικό κέντρο αναφοράς την έννοια της χωρικής ανάπτυξης, η Εθνική Χωρική Στρατηγική του ν. 4447/2016 ακολουθεί έναν διαφορετικό δρόμο. Οριοθετεί με πολύ πιο ειδικό τρόπο τον χαρακτήρα της, κάνοντας την ουσιαστικά να προσομοιάζει -μένει βεβαίως να αποδειχθεί- με ένα πιο ευέλικτο γενικό (εθνικό) χωροταξικό πλαίσιο.

Από τη σκοπιά αυτή είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι η Εθνική Χωρική Στρατηγική θα μπορούσε να περιλαμβάνει προβλέψεις για ένα μεγάλο φάσμα θεμάτων, που αγγίζουν μάλιστα όλη τη σχεδιαστική κλίμακα, όπως για: α) τη βιώσιμη ανάπτυξη και δικτύωση του εθνικού χώρου, β) τη διάρθρωση και δομή του αστικού και οικιστικού δικτύου της χώρας, γ) τη διάρθρωση των παραγωγικών τομέων, δ) την πολιτική γης και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, ε) τη χωρική διάρθρωση των δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής εθνικού ενδιαφέροντος, καθώς και τη χωρική κατανομή των υποδομών γνώσης και καινοτομίας και στ) τη βιώσιμη ανάπτυξη υποενοτήτων του εθνικού χώρου με ιδιαίτερη έμφαση στο θαλάσσιο, νησιωτικό, ορεινό και παράκτιο χώρο.

55. Για τη συζήτηση γύρω από τη σχέση μεταξύ αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωροταξικού σχεδιασμού, βλ. αντί άλλων, Λ. Βασενχόβεν, «Εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός: περιεχόμενο, διαδικασία, σχέδια και προγράμματα», σε: «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σ. 56 επ.

Κατά την άποψή μας, μια από τις πιο ενδιαφέρουσες πλευρές του άρθρου 3 του ν. 4447/2016 που θεσμοθετεί την εθνική χωρική στρατηγική, είναι η διάταξη που ορίζει ότι η εθνική χωρική στρατηγική αποτελεί το γενικό υπόβαθρο αναφοράς⁵⁶ επί του οποίου θα πρέπει να συντονίζεται το σύνολο των σχεδίων και προγραμμάτων χωρικής και αναπτυξιακής υφής, αφ' ης στιγμής κριθεί ότι έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συνοχή και ανάπτυξη του εθνικού χώρου. Και τούτο, ανεξάρτητα εάν προωθούνται από την κρατική ή την περιφερειακή διοίκηση ή τους υπολοίπους φορείς του δημοσίου τομέα.

Η επιθυμία του νομοθέτη να εκφράσει με ρητό τρόπο ότι οι αρχές, οι βασικές κατευθύνσεις και οι στόχοι της χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης αποτελούν το συντονιστικό και «ενοποιητικό» στοιχείο της δράσης του κρατικού και εν γένει δημοσίου τομέα, θα πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στην ίδια την πολιτικό - προγραμματική φυσιογνωμία της εθνικής χωρικής στρατηγικής. Μπορούμε ίσως να εικάσουμε ότι, αν και πρόκειται για ένα κείμενο κυβερνητικής πολιτικής και προγράμματος στο χωρικό και αναπτυξιακό πεδίο, η επιθυμία του νομοθέτη ήταν να δημιουργήσει, για το σύνολο των υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου τομέα, μια γενική υποχρέωση αφενός μεταξύ τους συντονισμού και αφετέρου πρωταρχικής δέσμευσής τους κατά την επεξεργασία, διαμόρφωση και έγκριση των προβλεπομένων από τη νομοθεσία σχεδίων και προγραμμάτων.

Υπό το φως βεβαίως των προαναφερομένων, σε συνδυασμό και με τον τρόπο έγκρισης της εθνικής χωρικής στρατηγικής (έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο και ανακοίνωσή της στη Βουλή), δεν είναι εύκολα υποστηρίξιμη η άποψη ότι αυτή αναπτύσσει δεσμευτικότητα έναντι των τρίτων. Με άλλα λόγια, δεν μπορεί να ευσταθήσει νομικά η άποψη ότι η εθνική χωρική στρατηγική είναι γενεσιουργός δικαιωμάτων υπέρ τρίτων και εξ αντανακλάσεως υποχρεώσεων του κράτους, τις οποίες οι τρίτοι να δύνανται να επικαλεσθούν κατά την εξατομικευμένη αδειοδότηση δραστηριοτήτων.

56. Η ακριβής διατύπωση του άρθρου 3 (παρ. 1 εδάφιο 3) είναι η εξής: «... Η Εθνική Χωρική Στρατηγική αποτελεί βάση για τον συντονισμό των στρατηγικών χωροταξικών Πλαισίων, των επιμέρους επενδυτικών σχεδίων και προγραμμάτων του Κράτους, των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και των δημόσιων νομικών προσώπων ...».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια

Η προηγηθείσα ενασχόληση με το ΓΠΧΣΑΑ με διαύλους αρχικώς τη νομική διάταξη πρόβλεψής του από τη νομοθεσία και ακολούθως τη διαδικασία έγκρισής του, κυρίως δε το περιεχόμενό του, οδηγεί το νήμα της εργασίας μας στα ειδικά χωροταξικά πλαίσια⁵⁷, τα οποία τυπικώς συνιστούν το πρώτο και ευρύτερο, από χωρική άποψη, επίπεδο σχεδιασμού μετά τη θεσμοθέτηση της εθνικής χωρικής στρατηγικής. Η τελευταία, κατά την άποψή μας, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί, από νομική τουλάχιστον άποψη, ως ένα διακριτό επίπεδο σχεδιασμού, αλλά ως ένα πολιτικό και προγραμματικό πλαίσιο ή με άλλα λόγια, ως μία ρητώς εκφρασμένη κυβερνητική πολιτική στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού.

Και τούτο, λόγω του ιδιάζοντος τρόπου έγκρισής της από το Υπουργικό Συμβούλιο και της απλής και μόνον ανακοίνωσής της στο Κοινοβούλιο, μολονότι ο νομοθέτης φαίνεται να επιθυμεί στο μέλλον την ενσωμάτωση σε αυτήν στοιχείων από το ΓΠΧΣΑΑ. Όσον αφορά στα ειδικά χωροταξικά πλαίσια, αυτά αποτελούν πρακτικώς τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης που είχε εισάγει ο προγενέστερος νόμος 2742/1999, υπό μία έννοια αποτελούν τη μετεξέλιξή τους.

Στα όσα ακολουθούν τόσο στην παρούσα ενότητα όσο και στις αμέσως επόμενες για τα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια και τα τοπικά χωρικά σχέδια (όπως και τα ειδικά χωρικά σχέδια), περιοριζόμαστε στην ανάλυση των νομικών διατάξεων που τα προβλέπουν. Η προσέγγιση μέσα από το θεσπισμένο από τον (κανονιστικό) νομοθέτη περιεχόμενό τους θα γίνει στο επόμενο μέρος κατά την κατ' ιδίαν εξέταση των ειδικών πλαισίων και σχεδίων που συνδέονται με την προκειμένη μελέτη.

57. Σημειώνεται ότι στην παρούσα μελέτη, για λόγους ενότητας της ορολογίας, χρησιμοποιείται ο όρος «χωροταξικό πλαίσιο» που αντικατέστησε τον προγενέστερο όρο «πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης», τον οποίο είχε επιλέξει ο ν. 2742/1999. Και τούτο, ακόμη και όταν αναφερόμαστε σε πλαίσια (ειδικά ή περιφερειακά), τα οποία είχαν εγκριθεί με τον ν. 2742/1999.

ISBN: 978-960-022-365-5



16185