



Τμήμα Οικονομικών
Επιστημών



**MSc law &
economics**

DEPARTMENT of ECONOMICS,
UNIVERSITY of MACEDONIA
and SCHOOL of LAW,
ARISTOTLE UNIVERSITY of THESSALONIKI



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
Νομική Σχολή

ΔΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

Διπλωματική Εργασία

ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Της
ΕΥΑΓΓΕΛΙΑΣ ΑΡΒΑΝΙΤΗ

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος
Ειδίκευσης Δίκαιο και Οικονομικά

Φεβρουάριος 2023

Περίληψη

Το παρόν κείμενο εντοπίζει τα κρίσιμα χαρακτηριστικά της νομικής φύσης και δεσμευτικότητας των Χωροταξικών Πλαισίων, προσδιορίζει τον ρόλο των πλαισίων στον χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας με βάση το υφιστάμενο συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο διαμόρφωσής τους, εντοπίζει τις καινοτομίες και διαφορές του νέου νομοθετικού πλαισίου, αναλύει την υπάρχουσα και αναμενόμενη δεσμευτικότητά τους ενόψει των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πλαίσιο ακυρωτικού ελέγχου των πράξεων έγκρισης των χωροταξικών σχεδίων, αναλύει τις επιπτώσεις των Χωροταξικών Πλαισίων στον υποκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό και τις σχετικές διοικητικές δράσεις εφαρμογής και καταλήγει στην επισήμανση συγκεκριμένων κρίσιμων παραγόντων για την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού στην χώρα. Τα κυριότερα συμπεράσματα του παρόντος κειμένου είναι ότι απαιτούνται ειδικές διοικητικές δράσεις και κανονιστικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή των κατευθύνσεων και ρυθμίσεων των Χωροταξικών Πλαισίων. Τα Χωροταξικά Πλαίσια, Περιφερειακά και Ειδικά, μπορούν να αποτελέσουν το μέσον για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό της χώρας και ως τέτοια αντιμετωπίζονται στην παρούσα μελέτη.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Χωροταξικός Σχεδιασμός, Χωροταξικά Πλαίσια, Νομική Φύση, Δεσμευτικότητα, Νομοθετικό Πλαίσιο - Νομολογία, Διοικητικές Ρυθμίσεις

LEGAL NATURE AND LEGAL BINDINGNESS OF THE SPATIAL FRAMEWORK PLANS

Abstract

The context of this study depicts the critical characteristics of the legal nature and the legal binding of the Spatial Framework Plans, defines their role in Greece's spatial planning in accordance with their constitutional and special legal framework in force, points out the innovations and the differences of the new legal framework in force, analyzes their actual bindingness in light of the relevant case law of the Constitutional Court issued in relation to the judicial due diligence of the administrative acts that approve the spatial plans, analyzes

also the consequences of the Spatial Plans on the lower levels of spatial planning and the respective acts of the administration by which they are applied and comes out to underline specific critical factors for the completion of the spatial planning in Greece. The most significant conclusion of this study is that special administrative actions and regulatory arrangements are required for the execution of the guidelines and provisions of the spatial plans. Spatial Plans, Regional and Special, could absolutely be the means for planning the economic growth and development of the country and, as such are treated in the current study.

KEYWORDS

Spatial Planning, Spatial Framework Plans, Legal nature, Bindingness, Legislative Framework - Case Law, Administrative Arrangements

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	1
1.1 ΓΙΑ ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....	2
1.2 ΤΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ	4
2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ	9
3. ΤΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥΣ	15
3.1 ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	15
3.1.1. <i>Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός κατά την Μεταπολιτευτική περίοδο (1974 – 2010)</i>	15
3.1.2. <i>Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός κατά την Μνημονιακή περίοδο (2011 – 2018)</i>	21
3.2 ΊΣΧΥΟΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	28
3.3 ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ - ΔΙΑΦΟΡΕΣ	34
4. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΦΥΣΗΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ	41
5. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ	45
5.1 ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΠΟΥ ΑΠΟΡΡΕΟΥΝ ΑΠΟ ΤΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ	45
5.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ	48
6. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΙΔΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ	49
7. Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ	54
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	62
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	64

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1. Διαχρονική εξέλιξη του Συστήματος Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο	35
Πίνακας 2. Επίπεδα - Εργαλεία χωρικού σχεδιασμού και θεσμικό πλαίσιο	35

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να εξετάσει τα εργαλεία χωροταξικού σχεδιασμού που έχουν διαμορφωθεί στην χώρα και να παρουσιάσει την διαχρονική εξέλιξη και τα βασικά χαρακτηριστικά των προβλεπόμενων πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού, όπως προκύπτουν από την προϋφιστάμενη και την ισχύουσα νομοθεσία και τις σχετικές Συνταγματικές προβλέψεις.

Περαιτέρω, αναλύει την νομική φύση και την δεσμευτικότητα των Χωροταξικών Πλαισίων, με βάση το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο διαμόρφωσής τους καθώς και την επίδραση της νομολογίας κατά την διάρκεια δικαστικού ελέγχου των χωροταξικών σχεδίων στον καθορισμό των δύο ζητημάτων.

Στόχος της εργασίας είναι η παρουσίαση και αξιολόγηση των νομοθετικών προβλέψεων που έχει υιοθετήσει η χώρα σχετικά με την διαμόρφωση των κατευθύνσεων και του πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού καθώς και οι απαιτούμενες διοικητικές και κανονιστικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή και ολοκλήρωσή του.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Ο χωροταξικός σχεδιασμός εντάσσεται στον «Φυσικό Σχεδιασμό» (Physical Planning) και αφορά στον σχεδιασμό οργάνωσης των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων στον χώρο. Είναι σε συνάφεια με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, εφόσον τόσο ο χωροταξικός όσο και ο πολεοδομικός σχεδιασμός αναφέρονται στον χώρο σε μεγαλύτερο ή μικρότερο αντικείμενο αντίστοιχα. Γεωγραφικά ο χώρος τον οποίο έχει ως αντικείμενο ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι ευρύτερος, εφόσον αφορά σε Περιφέρειες ή ευρύτερα διαμερίσματα μιας χώρας, στο σύνολο της γεωγραφικής επικράτειας της χώρας είτε ακόμη και σε ομάδες κρατών, και εξυπηρετεί κατά βάση μακροπρόθεσμους στόχους (10 – 30 έτη), αν και περιλαμβάνει και βραχυπρόθεσμους (5 έτη) ή και άμεσους στόχους προγραμματισμού της υπόψη γεωγραφικής ενότητας. Ανάλογη είναι η στόχευση από χρονικής πλευράς και των ειδικών χωροταξικών σχεδίων, που αφορούν σε τομεακό χωροταξικό σχεδιασμό επιλεγμένων τομέων δράσης, συνήθως σε εθνικό γεωγραφικό επίπεδο¹.

¹ Αραβαντινός Α., (1997), Πολεοδομικός Σχεδιασμός Για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη του Αστικού Χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, σελ. 25

1.1 Για τον χωροταξικό σχεδιασμό

Ο χωροταξικός σχεδιασμός εμφανίσθηκε διεθνώς στα μέσα του 20^{ου} αιώνα, ως δημόσια πολιτική με αντικείμενο τον σχεδιασμό και την οργάνωση εδαφικών ενοτήτων μεγάλης κλίμακας, σε αντίθεση με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, που προηγήθηκε περίπου κατά έναν αιώνα, και είχε ως αντικείμενο την σχεδίαση της φυσικής δομής και διάταξης των πόλεων, την ρύθμιση των χρήσεων γης και τον καθορισμό των όρων δόμησης εντός του αστικού ιστού².

Αυτή η σημαντική χρονική υστέρηση στην εμφάνιση του χωροταξικού σχεδιασμού προκύπτει από το γεγονός ότι ο μεν πολεοδομικός σχεδιασμός δημιουργήθηκε ως μέσον αντιμετώπισης και ρύθμισης του αστικού τρόπου ζωής που προέκυψε ‘βίαια’ από την εκβιομηχάνιση και την συνακόλουθη μαζική αστικοποίηση αγροτικών πληθυσμών ήδη από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, ο δε χωροταξικός σχεδιασμός κλήθηκε να αντιμετωπίσει τα επείγοντα και πρωτοφανή ζητήματα που δημιούργησε η μεταπολεμική εποχή σε επίπεδο οργάνωσης εδαφικών ενοτήτων μεγάλης κλίμακας, πάνω από το επίπεδο των πόλεων και των οικισμών³ και κυρίως, για να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις της επιδιωκόμενης υπερτοπικής μελλοντικής ανάπτυξης με ανάλογες κρατικές ρυθμίσεις.

Ιδιαίτερα στον Ευρωπαϊκό χώρο οι κατακλυσμιαίες αλλαγές που προέκυψαν μετά την λήξη του 2^{ου} Παγκοσμίου Πολέμου σε επίπεδο κατανομής πληθυσμών, διαφοροποίησης των οικονομικών δραστηριοτήτων, διαχωρισμού των ευρωπαϊκών κρατών σε ‘δυτικά’ και ‘ανατολικά’ και η συνεπαγόμενη ανάπτυξη υπερτοπικών δικτύων και αξόνων καθώς και ζωνών επιρροής και ενδιαφερόντων, δημιούργησε την πιεστική ανάγκη ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών και παρεμβάσεων για την ρύθμιση των δημόσιων και ιδιωτικών δραστηριοτήτων με αντίκτυπο σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές που είτε αφορούσαν στο σύνολο μιας χώρας είτε σε διοικητικές ενότητες (πχ Περιφέρειες) είτε σε περιοχές με παρόμοια

² Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 4-5

³ Βασενχόβεν Α., (2009), Χωροταξία – Πολεοδομία, Σημειώσεις μαθήματος, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα, σελ. 14

χαρακτηριστικά (νησιωτικές ή ορεινές) με στόχο την ένταξη του χώρου στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αυτών των περιοχών⁴.

Κοινή συνισταμένη του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ο χώρος και οι ανθρώπινες δραστηριότητες και *κοινός στόχος* η ρύθμιση αυτών των δραστηριοτήτων στην συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα.

Βασική διαφορά των δύο ειδών χωρικού σχεδιασμού είναι η κλίμακα, τόσο από πλευράς γεωγραφικής έκτασης, που στην περίπτωση του χωροταξικού σχεδιασμού είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει μεγάλα γεωγραφικά διαμερίσματα, δίκτυα περιοχών ή ακόμη και εθνικές ή υπερεθνικές γεωγραφικές ενότητες, όσο και από πλευράς μέσων και αποτελεσμάτων, εφόσον ο χωροταξικός σχεδιασμός περιέχει κατά κανόνα στόχους και κατευθύνσεις για την ανάπτυξη του χώρου ενώ ο πολεοδομικός σχεδιασμός καταλήγει σε λεπτομερειακές ρυθμίσεις οργάνωσης του χώρου και της επ' αυτού επιδιωκόμενης ανάπτυξης.

Σε αυτό το πλαίσιο, τα δύο είδη σχεδιασμού, ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός, αντιμετωπίζονται ενιαία ως μέρη του *χωρικού σχεδιασμού (spatial planning)* και των σχετικών δημόσιων πολιτικών για τον σχεδιασμό των ανθρώπινων δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένες χωρικές ενότητες και την σχετική οργάνωση του χώρου, του φυσικού περιβάλλοντος και των απαιτούμενων υποδομών με στόχο την βιώσιμη ανάπτυξη⁵. Αυτή η ενιαία προσέγγιση υιοθετήθηκε καταρχήν (1997) από την Ευρωπαϊκή Ένωση⁶ και αργότερα από το Συμβούλιο της Ευρώπης και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)⁷.

Ήδη, ο όρος «χωρικός σχεδιασμός» υιοθετήθηκε από το γλωσσάριο που ενέκρινε η Σύνοδος των Υπουργών Χωροταξίας του Συμβουλίου της Ευρώπης (2006)⁸ ενώ αυτή η ενιαία προσέγγιση απαντάται πλέον και στην ελληνική νομοθεσία (Ν. 4269/2014, Ν. 4447/2016

⁴ *Οικονόμου Δ.*, (2008), Τα συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού στον διεθνή χώρο σήμερα: μια συγκριτική επισκόπηση, στο Α. Γοσποδίνη (επιμ), *Διάλογοι για τον σχεδιασμό του χώρου και την ανάπτυξη*, Κριτική, Αθήνα, σελ. 171-198

⁵ *Γιαννακούρου Γ.*, (2022), *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 3-7

⁶ *Commission of the European Communities*, (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Regional Development Studies*, 28, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

⁷ *Silva E & Acheampong R*, (2015), *Developing an Inventory and typology of land use planning systems and policy instruments in OECD countries*, OECD Environment Working Papers, No 94, OECD Publishing, Paris σελ. 5-6

⁸ *CEMAT* (2006), *Γλωσσάριο Χωροταξίας*, Εκδόσεις Συμβουλίου της Ευρώπης, Στρασβούργο, σελ. 25

και Ν. 4759/2020) ενώ μάλιστα στον τελευταίο, στο άρθ. 2 εδ. δ) και ε)⁹, γίνεται λεπτομερής αναφορά και εξειδίκευση του περιεχομένου, των μέσων σχεδιασμού, της φύσης και του είδους των ρυθμίσεων που περιλαμβάνει.

1.2 Το χωροταξικό πλαίσιο ως εργαλείο χωροταξικού σχεδιασμού

Ο χωρικός σχεδιασμός, ως ολοκληρωμένο πλαίσιο διαμόρφωσης χωρικής πολιτικής περιλαμβάνει αφενός τα θεσμοθετημένα χωρικά Σχέδια, Πλαίσια και Πολιτικές, όπως προδιαγράφονται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της εκάστοτε χώρας, αφετέρου δε το σύνολο των μέσων και διαδικασιών αναπτυξιακού προγραμματισμού που αφορούν στην υπόψη χωρική ενότητα. Τα Χωροταξικά Πλαίσια, κατέχουν σημαντική θέση στην διαμόρφωση των χωρικών αλλά και των αναπτυξιακών – προγραμματικών πολιτικών της υπόψη ενότητας (επικράτεια, Περιφέρεια, οικονομικό τομέα).

Ο χωροταξικός σχεδιασμός, βρίσκεται, από τα τέλη, περίπου, της δεκαετίας του 1990 σε μια φάση έντονης κινητικότητας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην διαδικασία για την βιώσιμη ανάπτυξη και τους 17 Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) που καθορίστηκαν και αφορούν στην οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον, και διατυπώθηκαν στα πλαίσια της «Εδαφική Ατζέντα 2030»¹⁰, που παρέχει μια στρατηγική κατεύθυνση για τη χωροταξία και ζητεί την ενίσχυση της εδαφικής διάστασης όλων των πολιτικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και περιλαμβάνει ένα πλαίσιο προσανατολισμένο στην ανάληψη συγκεκριμένων ενεργειών για την προώθηση της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη. Άλλωστε η Εδαφική Ατζέντα 2030, βασίζεται στα συμπεράσματα και αποτελεί την εξέλιξη πολλών σημαντικών κειμένων, Ευρωπαϊκών και Διεθνών¹¹.

⁹ Ν. 4759/2020, Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις, (ΦΕΚ 245/Α/9.12.2020)

¹⁰ ΕΔΑΦΙΚΗ ΑΤΖΕΝΤΑ 2030 – Ένα Μέλλον για όλες τις περιοχές, 1 Δεκεμβρίου 2020, Γερμανία

¹¹ Όπως μεταξύ άλλων, του Σχεδίου Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Χώρου (ΣΑΚΧ) (1999), της «Έκθεσης για την κατάσταση της ευρωπαϊκής επικράτειας» (2019), του Ευρωπαϊκού δικτύου παρακολούθησης για την εδαφική ανάπτυξη και συνοχή (ESPON), του «Ευρωπαϊκού εδαφικού πλαισίου αναφοράς» (2019) του ESPON και της «Έβδομης έκθεσης για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή» (2017) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ατζέντας 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (2015), της Συμφωνίας του Παρισιού (2015), της νέας Αστικής Ατζέντα των Ηνωμένων Εθνών (2016), του εγγράφου προβληματισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Προς μια Βιώσιμη Ευρώπη έως το 2030» (2019), της πρότασης για το μέλλον της πολιτικής συνοχής 2021-2027 της ΕΕ (2018), της Αστικής Ατζέντας της ΕΕ (2016), του νέου Χάρτη της Λειψίας (2020), της Δήλωσης του Κορκ 2.0 «Βελτίωση της διαβίωσης στις αγροτικές περιοχές» (2016) και των αρχών του ΟΟΣΑ για την αστική πολιτική και την αγροτική

Και στην Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, υπήρξε μία στροφή στον στρατηγικό χωροταξικό σχεδιασμό¹², με έμφαση στον οριζόντιο χαρακτήρα και την ολοκλήρωση σε μεγάλη χωρική κλίμακα και τον μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα ενώ ακόμη και στο τομεακό επίπεδο υιοθετείται εν γένει κατευθυντήριος και όχι κανονιστικός χαρακτήρας.

Αντικείμενο στρατηγικού σχεδιασμού είναι ο προσδιορισμός των μειζόνων χαρακτηριστικών της χωρικής οργάνωσης, που εξ ορισμού απαιτούν μεγάλες κλίμακες και αποφυγή λεπτομερειών. Αντίθετα, ο κανονιστικός καθορισμός των χρήσεων γης απαιτεί κτηματολογική ακρίβεια, που δεν μπορεί να επιτευχθεί στα σχέδια που καλύπτουν μεγάλες περιοχές¹³.

Τα Χωροταξικά Πλαίσια στην Ελλάδα περιλαμβάνουν τόσο Κατευθυντήριες διατάξεις, με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος και οι οποίες δεσμεύουν τα αρμόδια για την υλοποίησή τους διοικητικά όργανα όσο και διατάξεις, οι οποίες, υπό συνθήκες, καθίστανται αμέσως εφαρμοστέες και δεσμευτικές.

Ενώ και διεθνώς υπάρχουν περιπτώσεις χωροταξικών σχεδίων στη μεγάλη κλίμακα (Πλαίσια) τα οποία έχουν και κανονιστικές διατάξεις, σε γενικές γραμμές η κανονιστική διάσταση είναι δευτερεύουσα σε σχέση με τη στρατηγική, ενώ η πλήρης απουσία κανονιστικού χαρακτήρα είναι επίσης συχνή, χωρίς αυτό να σημαίνει, ότι η απουσία ή περιορισμένη απουσία τέτοιου χαρακτήρα καθιστά τα χωρικά σχέδια μεγάλης κλίμακας απλώς ενδεικτικά ή κενά εφαρμογής.

Ο καθορισμός των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού είναι αποτέλεσμα χάραξης πολιτικής και σχετικού νομοθετικού πλαισίου σε κάθε χώρα, ενώ η επίτευξη της υλοποίησης αυτών των πολιτικών εξαρτάται από την Διοίκηση και τον τρόπο λειτουργίας της στην χώρα, με αποτέλεσμα το διοικητικό σύστημα μιας χώρας να αποτελεί την κρίσιμη παράμετρο για την εφαρμογή του σχεδιασμού.

πολιτική (2019), καθώς και την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, με το Επενδυτικό Σχέδιο για μια Βιώσιμη Ευρώπη και το Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης (2020) της εν λόγω συμφωνίας, το Πρόγραμμα Ανάκαμψης της Ένωσης (2020), κ.ο.κ

¹² Βλ. Άρθρο 1 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ 207/Α/7.10.1999), όπως ισχύει: «Σκοπός του νόμου αυτού είναι η θέσπιση θεμελιωδών αρχών και η θεσμοθέτηση σύγχρονων οργάνων, διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αειφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη, κατοχυρώνουν την παραγωγική και κοινωνική συνοχή, διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο του εθνικού χώρου και στις επί μέρους ενότητες του και ενισχύουν τη θέση της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο.»

¹³ Οικονόμου, Δ., (2000) Σύστημα Χωρικού Σχεδιασμού. Η Ελληνική Πραγματικότητα και η Διεθνής Εμπειρία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 101, 3-57, σελ. 13

Έτσι, ενώ στα Συστήματα Διοίκησης των ευρωπαϊκών χωρών, υπάρχει «κουλτούρα σχεδιασμού», η οποία αποτελεί τον κρίσιμο παράγοντα για την σοβαρότητα με την οποία λαμβάνονται υπόψη ακόμη και τα ενδεικτικά πλαίσια, στην Ελλάδα αντίθετα, η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού και των γενικών κατευθύνσεων δυσχεραίνεται από την δυσλειτουργία των μηχανισμών διοίκησης, την πολυνομία και τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις του θεσμικού πλαισίου, την απουσία αποτελεσματικών δομών παρακολούθησης ακόμη και την έλλειψη σχετικής πολιτικής βούλησης.

Σε κάθε περίπτωση, ορίζεται πλέον και νομοθετικά στην χώρα¹⁴ ότι, *τα Χωροταξικά Πλαίσια είναι τα βασικά εργαλεία χωροταξικού σχεδιασμού, εκπονούνται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα, θέτουν τους μεσο-μακροπρόθεσμους στόχους ανάπτυξης και οργάνωσης τόσο του χερσαίου όσο και του θαλάσσιου χώρου, είναι κυρίως στρατηγικού χαρακτήρα αλλά είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν, εκτός από τις αναγκαίες κατευθύνσεις, και ρυθμίσεις.*

Με την νέα νομοθεσία στην χώρα (Ν. 4447/2016 & Ν. 4759/2020) για πρώτη φορά παρέχεται νομοθετικά η έννοια όρων όπως κατεύθυνση, ρύθμιση, εξειδίκευση, συμπλήρωση μιας ρύθμισης, ενώ διασαφηνίζεται η έννοια της ανάδρασης¹⁵.

Τα εργαλεία Χωροταξικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα διακρίνονται πλέον στα εξής, ανά επίπεδο σχεδιασμού:

Εθνικό Επίπεδο

- Εθνική Χωρική Στρατηγική
- Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια

Περιφερειακό Επίπεδο

- Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής

¹⁴ Βλ. Άρθρο 2, εδαφ. γ) & δ) του Ν. 4759/2020 Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 245/Α/9.12.2020), όπως ισχύει: «...γ) Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: το κυρίως σύστημα χωρικού σχεδιασμού περιλαμβάνει το σύνολο των χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων που περιγράφονται στις διατάξεις του παρόντος και στη λοιπή κείμενη νομοθεσία, όπως αυτά διαρθρώνονται συστηματικά και ιεραρχούνται σε επίπεδα, με βάση τη γεωγραφική κλίμακα στην οποία αναφέρονται, την αποστολή και το περιεχόμενό τους. Το ευρύτερο σύστημα χωρικού σχεδιασμού περιλαμβάνει το σύνολο των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

δ) Χωροταξικός σχεδιασμός: ο χωρικός σχεδιασμός που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα, με τη μορφή πλαισίων, με τα οποία τίθενται οι μεσοπρόθεσμοι ή και μακροπρόθεσμοι στόχοι της ανάπτυξης και οργάνωσης του χερσαίου και θαλάσσιου χώρου, καθώς και οι κατευθύνσεις και οι αναγκαίες, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις, για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών άσκησης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των προστατευόμενων περιοχών. Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι κυρίως στρατηγικού χαρακτήρα και περιλαμβάνει κατευθύνσεις και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις.»

¹⁵ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4759/2020

- **Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια**

Περαιτέρω, ο χωρικός σχεδιασμός εξειδικεύεται τοπικά σε συμμόρφωση με τις γενικές κατευθύνσεις και τις ειδικές ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στα Χωροταξικά Πλαίσια (Περιφερειακά και Ειδικά), που είναι απολύτως δεσμευτικές για τα υποκείμενα Πολεοδομικά Σχέδια που εκπονούνται σε τοπικό επίπεδο, ήτοι τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, και τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής.

Έτσι, σε *εθνικό επίπεδο* προβλέπεται η Εθνική Χωρική Στρατηγική, ένα κείμενο πολιτικής με βασικές κατευθύνσεις και στόχους χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης, καθώς και μια σειρά από τομεακά πλαίσια (Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια – ΕΧΠ), που επικεντρώνονται θεματικά ή γεωγραφικά και φέρουν συγκεκριμένα κοινά μεταξύ τους εννοιολογικά χαρακτηριστικά, με προβλέψεις που περιέχουν είτε στρατηγικές κατευθυντήριες επιλογές είτε εξειδικευμένες ρυθμίσεις.¹⁶

Σήμερα, βρίσκονται σε ισχύ με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999) Ειδικά Πλαίσια για: (α) τις υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β/4.11.2011), (β) την βιομηχανία (ΦΕΚ 151/ΑΑΠ/13.4.2009), (γ) τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΦΕΚ 2464/Β/3.12.2008) και (δ) τα Καταστήματα κράτησης (ΦΕΚ 1575/Β/28.11.2001).

Σε *περιφερειακό επίπεδο*, προβλέπονται τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ) που καλύπτουν καθεμιά από τις 12 διοικητικές περιφέρειες, εκτός της Αττικής. Τα πρώτα ΠΧΠ θεσμοθετήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 2000, ενώ από το 2010 ξεκίνησε προσπάθεια αναθεώρησής τους, επίσης με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΠΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999). Σήμερα βρίσκονται σε ισχύ τα ακόλουθα: (α) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (ΦΕΚ 248/ΑΑΠ/25.10.2018), (β) Κεντρικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 485/Δ/20.08.2020), (γ) Δυτικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 1472/Β/9.10.2003), (δ) Ηπείρου (ΦΕΚ 286/ΑΑΠ/28.11.2018), (ε) Θεσσαλίας (ΦΕΚ 269/ΑΑΠ/15.11.2018), (στ) Ιονίων Νήσων (ΦΕΚ 16/ΑΑΠ/5.2.2019), (ζ) Δυτικής Ελλάδας ΦΕΚ 1470/Β/9.10.2003), (η) Στερεάς Ελλάδας (ΦΕΚ 299/ΑΑΠ/14.12.2018), (θ) Πελοποννήσου (ΦΕΚ 1485/Β/10.10.2003), (ι) Βορείου Αιγαίου

¹⁶ Ασπρογέρακας, Ε., (2022), Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, Επιστημονικό περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ, 35: 73-94, Τμήμα ΜΧΠΠΑ, Βόλος, σελ. 77

(ΦΕΚ 181/Δ/16.4.2019), (ια) Νοτίου Αιγαίου (ΦΕΚ 1487/Β/10.10.2003) και (ιβ) Κρήτης (ΦΕΚ 260/ΑΑΠ/8.11.2017).

Για την Περιφέρεια Αττικής προβλέπεται το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (βλ. Ν. 4277/2014, ΦΕΚ 156/Α), το οποίο υπέχει θέση Περιφερειακού Πλαισίου. Το ΡΣΑ, όπως όλα τα στρατηγικά χωροταξικά σχέδια, (οφείλει να) περιλαμβάνει το σύνολο των απαιτούμενων ενεργειών για την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων που θέτει καθώς και τους εμπλεκόμενους αρμόδιους φορείς και το σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των επιμέρους δράσεων.

Με τον Ν. 4546/2018 (ΦΕΚ 101/Α) ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Κοινοτική Οδηγία 2014/89/ΕΕ¹⁷, διαμορφώνοντας το πλαίσιο για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό. Προβλέπεται, η Εθνική Χωρική Στρατηγική για τον θαλάσσιο χώρο, η οποία αποτελεί μέρος της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής, και τα Θαλάσσια Χωροταξικά Σχέδια (ΘΧΣ), που εντάσσονται στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού χωρίς απαραίτητα να αντιστοιχούν σε διοικητικές περιφέρειες. Σύμφωνα με τον προϊσχύσαντα νόμο, ο στόχος των ΘΧΣ είναι η κατανομή υφιστάμενων και μελλοντικών δραστηριοτήτων στις θαλάσσιες περιοχές αλλά και στο θαλάσσιο τμήμα των παράκτιων ζωνών λαμβάνοντας υπόψη τη διάδραση ξηράς-θάλασσας. Η πρόβλεψη ενσωμάτωσης και των παράκτιων ζωνών στον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό καταργήθηκε με τον ισχύοντα Ν. 4759/2020, ο οποίος σε εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου εξαίρεσε, ως όφειλε, από τον προβλεπόμενο σχεδιασμό τα παράκτια ύδατα και τον παράκτιο χερσαίο χώρο, των οποίων ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί αντικείμενο των εθνικών αρμοδιοτήτων των Κρατών – Μελών.

Τέλος, ο ρυθμιστικός χωρικός Σχεδιασμός (πολεοδομικός σχεδιασμός) καθορίζει κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και, συνολικά, την αξιοποίηση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο σε τοπική κλίμακα, σε δύο επιμέρους επίπεδα: (α) τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ), τα οποία καθορίζουν το πρότυπο χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης της περιοχής και καθορίζουν κάθε απαραίτητο μέτρο ή περιορισμό για την ολοκληρωμένη και βιώσιμη ανάπτυξη της υπόψη τοπικής ενότητας και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ), τα οποία εφαρμόζονται για την χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών επέμβασης, ανεξαρτήτων διοικητικών ορίων, εφόσον αυτές είναι δυνατόν να λειτουργήσουν ως

¹⁷ Οδηγία 2014/89/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 2014, «Περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» (ΕΕ L 257/135/28.8.2014)

υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας, και περιλαμβάνουν τις δέουσες ρυθμίσεις χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξης, που τυχόν απαιτείται να καθορισθούν, και (β) τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής, τα οποία προϋποθέτουν τα σχέδια του πρώτου επιπέδου απαιτούνται για την πολεοδόμηση της περιοχής επέμβασης και τα οποία περιλαμβάνουν το Ρυμοτομικό Σχέδιο και την Πράξη Εφαρμογής.

2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

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 στον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Τούτο κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα της Ελλάδας (Άρθρο 24)¹⁸, γεγονός το οποίο ανάγει το σχεδιασμό σε έννομο αγαθό που τελεί υπό την προστασία του Κράτους (Ασπρογέρακας, Καλλιώρας, 2020) αλλά και καθιστά το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 πρωτοποριακό, τόσο σε σχέση με τα προηγούμενα ελληνικά Συντάγματα όσο και σε σχέση με τα Συντάγματα άλλων Ευρωπαϊκών κρατών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι με αυτές τις Συνταγματικές διατάξεις τίθενται οι βάσεις αφενός για την δημιουργία του νομοθετικού πλαισίου για την χωροταξία στην χώρα για πρώτη φορά και αφετέρου για την αναμόρφωση και επικαιροποίηση του ισχύοντος πολεοδομικού νομοθετικού πλαισίου, σχεδόν πενήντα χρόνια μετά το ΝΔ/17.7.1923 (228/Α/16.8.1923).

Το Σύνταγμα αποτελεί βασική πηγή του δικαίου της χωροταξίας, και ειδικότερα στο άρθρο 24 θέτει τις βασικές αρχές που δεσμεύουν το Κράτος (και τους πολίτες) και προδιαγράφουν τις υποχρεώσεις του σε ότι αφορά στο Περιβάλλον, την Χωροταξία και την Πολεοδομία. Για πρώτη φορά θεσμοθετείται με το Σύνταγμα 1975 η κανονιστική κατεύθυνση ότι το Κράτος υποχρεούται να παρέχει προστασία στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Αν και αυτή η πρόβλεψη της παρ. 1 του άρθρ. 24 δεν αφορά ευθέως τον χωροταξικό σχεδιασμό, σε συνδυασμό με την παρ. 2, τίθενται οι κατευθυντήριες γραμμές της χωροταξικής και

¹⁸ Βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.

πολεοδομικής πολιτικής και νομοθεσίας στην χώρα και καθορίζονται οι υποχρεώσεις τόσο του Κράτους όσο και των πολιτών.

Ειδικότερα, το Κράτος έχει την υποχρέωση αλλά και την αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχει, ρυθμίζει και κατευθύνει την χωροταξική αναδιάρθρωση καθώς και την ανάπτυξη, αναμόρφωση και πολεοδόμηση της χώρας. Επομένως, σύμφωνα με τον Συνταγματικό Νομοθέτη, υπάγεται στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, τόσο ο σχεδιασμός όσο και ο έλεγχος υλοποίησης των χωροταξικών κατευθύνσεων, που αποσκοπούν αφενός στην προστασία του περιβάλλοντος αφετέρου δε, στην διασφάλιση της ανάπτυξης του βιοτικού επιπέδου των πολιτών και την επίτευξη της αιεφόρου ανάπτυξης. Επιπλέον, ορίζεται ότι εκτός της επιδιωκόμενης δημιουργίας κατάλληλου και λειτουργικού εσωτερικά οικιστικού περιβάλλοντος, στοχεύεται η συμμόρφωση του σχεδιασμού τοπικού επιπέδου (πόλεων, οικιστικών περιοχών, κλπ) με τον υπερκείμενο (περιφερειακού επιπέδου) σχεδιασμό, ώστε να διασφαλίζεται και η εξωτερική λειτουργικότητα αυτών των περιοχών¹⁹.

Περαιτέρω, στην παρ. 3 του άρθ. 24 προβλέπεται ότι προκειμένου να αναγνωρισθεί μια περιοχή ως οικιστική και να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτήτες των ακινήτων, που περιλαμβάνονται στην οικιστική περιοχή, μπορεί να υποχρεωθούν με νόμο²⁰ να διαθέσουν τμήμα του ακινήτου τους για την δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων (δρόμων, πλατειών, σχολείων, κλπ) αλλά και να υποχρεωθούν σε εισφορά χρήματος, προκειμένου να συμμετάσχουν στο κόστος κατασκευής των βασικών έργων υποδομής που απαιτούνται για την πολεοδόμηση της περιοχής. Προβλέπεται πάντως ότι, η υποχρεωτική συμμετοχή των ιδιωτών στην πολεοδομική ενεργοποίηση μιας περιοχής μπορεί να εφαρμόζεται και στην περίπτωση αναμόρφωσης ήδη υφιστάμενων οικιστικών περιοχών.

Οι προβλέψεις της παρ. 3 του άρθ. 24 του Συντάγματος 75 αποτέλεσαν τομή στην εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων στην χώρα, διότι μέσω των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων εφαρμογής για την 'εισφορά σε γη και χρήμα' επέτρεψαν την δημιουργία αφενός των απαραίτητων δικτύων υποδομής και αφετέρου των προβλεπόμενων κοινόχρηστων και

¹⁹ Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 24 – 37 & Ρόζος, Ν., (1994), Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, Εκδόσεις Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 108

²⁰ Σε εφαρμογή αυτής της διάταξης, θεσπίστηκε το πρώτον ο Ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» καθώς και ο Ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις», οι οποίοι επέφεραν σημαντική αλλαγή στον προβλεπόμενο «αναλογισμό» του ΝΔ/1923, και αναμορφώθηκε κατόπιν με τον Ν. 4315/2014 «Πράξεις εισφοράς σε γη και σε χρήμα - Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις και άλλες διατάξεις», όπως ισχύει

κοινοφελών χώρων στις υπό πολεοδόμηση περιοχές, και άρα κατέστη δυνατή η ταχεία υλοποίηση της εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού στην χώρα. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις των ιδιοκτητών ακινήτων που εντάσσονται σε Σχέδια Πόλης δεν έρχεται σε αντίθεση με τις προβλέψεις του άρθ. 17 περί προστασίας της ιδιοκτησίας, διότι προβλέπεται ρητά στην παρ. 1 του άρθ. 17 ότι τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιοκτησία δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, οι προβλέψεις της παρ. 3 του άρθ. 24 υπογραμμίζουν τον κοινωνικό ρόλο της ιδιοκτησίας, επιδρώντας ευνοϊκά στον πολεοδομικό σχεδιασμό και δίνοντας την ευχέρεια στο Κράτος να προβαίνει σε ενέργειες διευθέτησης του εδάφους υπέρ του κοινωνικού συνόλου. Επιπλέον δε, η υποχρεωτική συμμετοχή των ιδιοκτητών ακινήτων εκτός σχεδίου σε εισφορά σε γη και χρήμα, αντισταθμίζεται τόσο έμμεσα από την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και την λειτουργικότητα των οικισμών όσο και άμεσα από την σημαντική αύξηση της αξίας των ακινήτων τους μετά την ένταξή τους στο σχέδιο πόλης²¹.

Επιπροσθέτως όμως, προβλέπεται στο άρθ. 17 η υποχρέωση αποζημίωσης θιγόμενου ιδιοκτήτη, στην περίπτωση που με την επιβολή των περιορισμών στην δόμηση και τις χρήσεις γης χάριν του χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού, επέρχεται ουσιώδης στέρηση της χρήσης του ακινήτου κατά τον προορισμό του ακινήτου.

Επίσης, με την παρ. 6 του άρθ. 24 ορίζεται ότι το Κράτος είναι υποχρεωμένο να προστατεύει τα μνημεία και τις παραδοσιακές περιοχές και στοιχεία και δίνεται η δυνατότητα στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει τα αναγκαία περιοριστικά μέτρα της ατομικής ιδιοκτησίας προκειμένου να επιτελέσει τον σκοπό του και να προστατεύσει αυτές τις περιοχές, μνημεία, κλπ και να ορίσει τον τρόπο αποζημίωσης των ιδιοκτητών²².

Τέλος, το άρθ. 18 του Συντάγματος προβλέπει συγκεκριμένους περιορισμούς ή δεσμεύσεις που σχετίζονται με την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας των πόλεων. Επίσης, το άρθρο αυτό, προβλέπει για πρώτη φορά την αναγκαστική συνένωση, με νόμο, όμορων ιδιοκτησιών, όταν αυτές δεν είναι δυνατόν να ανοικοδομηθούν χωριστά, σύμφωνα με τους όρους δόμησης που ισχύουν, ή θα ισχύσουν, στην περιοχή. Αφορά στην αντιμετώπιση μη άρτιων οικοπέδων

²¹ Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 27

²² Σε αυτή την ειδική πρόβλεψη βασίζεται ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, που αποτελεί τρόπο αποζημίωσης ιδιοκτητών ακινήτων στα οποία επιβάλλονται ουσιώδεις περιορισμοί για την προστασία στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως διατηρητέα κτίρια, ιστορικά μνημεία και αρχαιολογικοί χώροι.

κατά την σύνταξη των Πράξεων Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης²³ και δίνεται η δυνατότητα πρόβλεψης, εκτός της τακτοποιήσεως και της προσκυρώσεως, και της αναγκαστικής συνιδιοκτησίας των οικοπέδων αυτών, ώστε αυτά να καταστούν άρτια μέσω της συνενώσεως και άρα οικοδομήσιμα.

Αξίζει τέλος να αναφερθεί ότι η οργάνωση και η κατανομή αρμοδιοτήτων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στην χώρα, καθορίζεται σε συνταγματικό επίπεδο και συγκεκριμένα από τα άρθ. 43 παρ. 2 και 101 και 102 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθ. 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Ειδικότερα, το άρθ. 43 παρ. 2 αφορά στις προϋποθέσεις για την κατανομή της κανονιστικής αρμοδιότητας μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας και των λοιπών οργάνων της Διοίκησης ενώ τα άρθρα 101 και 102 θεσπίζουν τεκμήριο αρμοδιότητας για μεν τα περιφερειακά όργανα σε ότι αφορά στις υποθέσεις της υπόψη Περιφέρειας για δε τους ΟΤΑ για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Ρητά όμως ορίζεται από το άρθ. 24 ότι η άσκηση του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού ανατίθεται στο Κράτος αποκλειστικά, ενώ οι σχετικές αρμοδιότητες δεν είναι δυνατόν να χαρακτηρισθούν ως τοπικές υποθέσεις. Παρά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, και την προσθήκη της πρόβλεψης στο άρθ. 102 για την ανάθεση αρμοδιοτήτων του Κράτους σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού (Δήμους και Περιφέρειες) κρίθηκε ότι αυτή η πρόβλεψη αφορά μόνο σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα²⁴. Συνεπώς, όλες οι ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα που αφορούν στην έγκριση ή τροποποίηση των Πολεοδομικών Σχεδίων (όροι δόμησης, χρήσεις γης, τροποποίηση σχεδίου πόλεως, και γενικότερα παρεμβάσεις που δεν θεωρούνται εντοπισμένες/τοπικές) πρέπει να διενεργούνται με την Έκδοση σχετικού Προεδρικού Διατάγματος. Μόνον πράξεις που εκδίδονται από την Διοίκηση στα πλαίσια του υφιστάμενου και εγκεκριμένου ευρύτερου σχεδιασμού μπορεί να ανατίθεται σε άλλα όργανα, με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις να είναι υπεύθυνες για την έγκριση των σχεδίων του κατώτερου επιπέδου σχεδιασμού, των ρυμοτομικών σχεδίων εφαρμογής και των τροποποιήσεών τους, ενώ οι Περιφέρειες και οι Δήμοι έχουν κυρίως γνωμοδοτικό ρόλο στην έγκριση των χωρικών σχεδίων και των Σχεδίων Χρήσεων Γης.

²³ Νυν Ρυμοτομικών Σχεδίων Εφαρμογής

²⁴ Αποφ. ΣτΕ 4033/1998, 2317/1999, 1227/2000

Η κατά τα ως άνω προβλεπόμενη κατανομή αρμοδιοτήτων δικαιολογεί τον ελάχιστα αποκεντρωμένο χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού στην χώρα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι διατάξεις τόσο του διεθνούς όσο και του ενωσιακού δικαίου δεν ρυθμίζουν με άμεσο τρόπο τον χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, εφόσον εκφεύγουν της ρυθμιστικής τους αρμοδιότητας και άρα το Ελληνικό Σύνταγμα δεν υποχρεούται σε συμμόρφωση. Συγκεκριμένα μάλιστα ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός δεν αποτελεί αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁵. Όμως στο πλαίσιο των σχετικών κειμένων εμφανίζονται συχνά ορισμένες διατάξεις, που συνιστούν δεσμευτική υποχρέωση των Κρατών να προχωρήσουν σε προσαρμογές της εθνικής νομοθεσίας, προκειμένου να ικανοποιήσουν τις σχετικές διεθνείς ή ευρωπαϊκές προβλέψεις.

Πιο συχνά, οι διατάξεις του διεθνούς ή του ενωσιακού δικαίου έχουν σημαντική επίδραση στην νομολογία σε συνδυασμό με τις εθνικές σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), η οποία περιλαμβάνει κατάλογο των ατομικών δικαιωμάτων, που εμπλουτίζονται και εξειδικεύονται διαρκώς με μια σειρά πρόσθετων πρωτοκόλλων, εκ των οποίων το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο κατοχυρώνει το δικαίωμα του σεβασμού στην περιουσία. Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης εξασφαλίζεται η ερμηνεία και εφαρμογή της ΕΣΔΑ από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), στο οποίο γίνονται δεκτές προσφυγές, ατομικές ή διακρατικές, σε σχέση με την παραβίαση της ΕΣΔΑ. Η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που επιτελούν η χωροταξία και η πολεοδομία ως δημόσιες πολιτικές και του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία που επιτυγχάνεται με τις διατάξεις της ΕΣΔΑ, ως μέρους του ευρωπαϊκού κεκτημένου για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, καθιστά και την ΕΣΔΑ από κοινού με το άρθρο 17 του Συντάγματος πηγή του ελληνικού χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου²⁶ καθώς και καθοριστικό παράγοντα σχετικής εξέλιξης της εθνικής νομολογίας²⁷.

Υπάρχουν επίσης περιπτώσεις, που παρά την σχετική έλλειψη αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ότι αφορά στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, η θέσπιση

²⁵ Γιαννακούρου, Γ., (2008), Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 45-47

²⁶ Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 45-47

²⁷ Κατάργηση του αμάχητου τεκμηρίου του προορισμού των εκτός σχεδίου γεωτεμαχίων μόνο για αγροτική, κτηνοτροφική ή δασοπονική εκμετάλλευση, σε σχέση με την αναγνώριση αξίωσης προς αποζημίωση. Ενδεικτικά, βλ. ΣτΕ 4100/2015, 3431/2015, 2165/2013 επταμ., 2036/2011 Ολομ., 2034/2011)

νομικά δεσμευτικών πράξεων σε επιμέρους τομείς, όπως το περιβάλλον, η ενέργεια και η θαλάσσια πολιτική έχουν άμεση επίδραση στο σχετικό εθνικό δίκαιο.

Ειδικότερα σε ότι αφορά στο Περιβάλλον, θεσπίστηκε η θεσμοθέτηση της εκπόνησης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την έγκριση ορισμένων σχεδίων χωρικού σχεδιασμού (χωροταξικά σχέδια και σχέδια χρήσεων γης), με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2001/42/EK στην εθνική νομοθεσία με τον Ν. 4447/2016²⁸, και καθιέρωσε την υποχρέωση στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης τόσο των Εθνικών και Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων όσο και των Σχεδίων Χρήσεων Γης Γενικού ή Ειδικού χαρακτήρα (Τοπικά και Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια). Επίσης, σημαντική επίδραση στον σχεδιασμό χωρικών παρεμβάσεων έχει η ενωσιακή νομοθεσία για τις Προστατευόμενες Περιοχές και τα Προστατευόμενα είδη χλωρίδας και πανίδας τόσο σε προβλεπόμενες χωροταξικές ρυθμίσεις εντός των προστατευόμενων περιοχών όσο και σε μέτρα προστασίας και διατήρησης των περιοχών αυτών και των οικοσυστημάτων τους²⁹.

Σε ότι αφορά στην Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων, παρατηρείται η άμεση επίδραση της ενωσιακής νομοθεσίας ευθέως στο εθνικό πολεοδομικό δίκαιο και την διαδικασία εφαρμογής των οικοδομικών αδειών και των διατάξεων του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού για την αποπεράτωση των οικοδομικών έργων, με την υποχρέωση έκδοσης του Πιστοποιητικού Ενεργειακής Απόδοσης από ενεργειακό επιθεωρητή.

Τέλος, σημαντική εξέλιξη στις αρμοδιότητες χωροταξικού σχεδιασμού της ΕΕ, τουλάχιστον για τα νησιωτικά ή παραθαλάσσια Κράτη – Μέλη, αποτελεί η Οδηγία 2014/89/ΕΕ περί θεσπίσεως πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό³⁰. Με αυτήν την Οδηγία, εισάγεται ο θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός, με κύριο σκοπό «να προωθήσει τη βιώσιμη ανάπτυξη και να καθορίσει την αξιοποίηση του θαλάσσιου χώρου για διαφορετικές χρήσεις

²⁸ Οδηγία 2001/42/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001 των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EEL 197/30/21.7.2001), σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων και Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 26 της 28.1.2012)

²⁹ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 «Για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (EEL 206/7/22.7.1992) και Οδηγία 2009/147/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Νοεμβρίου 2009 περί διατήρησης των άγριων πτηνών (ΕΕ L 20 της 26.1.2010)

³⁰ Οδηγία 2014/89/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 2014, «Περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» (ΕΕ L 257/135/28.8.2014).

καθώς και να διαχειρισθεί τις χρήσεις και συγκρούσεις των χρήσεων στις θαλάσσιες περιοχές...» (Προοίμιο Οδηγίας 2014/89/ΕΕ, Στοιχ. 19).

Σύμφωνα με την Οδηγία απαιτείται τα επηρεαζόμενα Κράτη – Μέλη να εκπονήσουν θαλάσσια χωροταξικά σχέδια, το αργότερο μέχρι την 31^η Μαρτίου 2021³¹, και θα αποτελέσουν το πλαίσιο χωρικής ανάπτυξης αυτών των περιοχών. Λόγω της έλλειψης αρμοδιότητας της Ένωσης για τον χερσαίο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό των Κρατών – Μελών, τα εν λόγω θαλάσσια χωροταξικά σχέδια αφορούν μόνο στα θαλάσσια ύδατα και εξαιρούνται από τον προβλεπόμενο σχεδιασμό τα παράκτια ύδατα και ο παράκτιος χερσαίος χώρος, των οποίων ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί αντικείμενο των εθνικών αρμοδιοτήτων των Κρατών – Μελών³².

3. ΤΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥΣ

3.1 Προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο

3.1.1. Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός κατά την Μεταπολιτευτική περίοδο (1974 – 2010)

Ο σχεδιασμός του χώρου σε υπερτοπικό επίπεδο (χωροταξικά πλαίσια) εισήχθη στην Ελλάδα κατά την ιδιαίτερα γόνιμη νομοθετικά, για τον χωρικό σχεδιασμό, περίοδο της Μεταπολίτευσης με τις διατάξεις του Συντάγματος 1975 και τις αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά και την δημιουργία σχετικών διοικητικών δομών για την παρακολούθηση και εφαρμογή των σχετικών χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων.

Το θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού στρατηγικού χαρακτήρα ή, αλλιώς, της χωροταξίας μεγάλης κλίμακας, προσδιορίσθηκε καταρχήν από το Ν. 360/76 «περί χωροταξίας και περιβάλλοντος» (ΦΕΚ 151/Α/1976). Ο νόμος αυτός προέβλεψε, για πρώτη

³¹ Προθεσμία που δεν τηρήθηκε από την Ελλάδα και αναφέρθηκε σχετικά στην σχετική Έκθεση Προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της Οδηγίας

³² Σε αυτό το πλαίσιο, τροποποιήθηκε ο Ν. 4546/2018 με τον Ν. 4759/2020, διότι ο αρχικός νόμος αν και ενσωμάτωσε την Οδηγία 2014/89/ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, περιέλαβε στο πεδίο εφαρμογής των Θαλάσσιων Χωροταξικών Πλαισίων, πέραν των θαλασσιών υδάτων και τις παράκτιες ζώνες, ενώ αυτές είχαν ρητώς εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας

φορά στην Ελλάδα, χωροταξικά σχέδια σε επίπεδο χώρας και περιφέρειας, καθώς και ειδικά σχέδια χωρίς καθορισμένη γεωγραφική αναφορά. Τα πρώτα (εθνικό και περιφερειακά) χωροταξικά σχέδια έπρεπε να εκπονηθούν μέσα σε "εύλογο χρονικό διάστημα". Ωστόσο, μέχρι το 1999 κανένα τέτοιο σχέδιο δεν είχε εκπονηθεί. Ουσιαστικά, ο Ν. 360/76 ελάχιστα εφαρμόστηκε, κυρίως στην περίοδο 1976-1980, και όσες φορές αυτό έγινε δεν αφορούσε την εκπόνηση και εφαρμογή χωροταξικών σχεδίων αλλά διαφορετικά ζητήματα³³. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι κρίσιμα θέματα όπως το οικιστικό δίκτυο, η γενική χωρική οργάνωση του παραγωγικού συστήματος ή οι άξονες ανάπτυξης, τα υπερτοπικά δίκτυα μεταφορών, δεν υπόκεινται σε προγραμματικά ή ρυθμιστικά πλαίσια³⁴.

Η ουσιαστική αδρανοποίηση του Ν. 360/76 άρχισε να αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα μόνο σχεδόν 20 χρόνια μετά την ψήφισή του, εν μέρει λόγω πίεσης από το ΣτΕ³⁵, όταν το ΥΠΕΧΩΔΕ συγκρότησε επιτροπή για την εκπόνηση νέου θεσμικού πλαισίου για τη χωροταξία (1994). Τελικά, το σχετικό νομοσχέδιο ψηφίστηκε στη Βουλή πέντε χρόνια αργότερα, το 1999, και ο νέος νόμος Ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 207/Α/1999) αντικατέστησε τον προηγούμενο³⁶, τηρώντας πάντως την διάρθρωση και τα επίπεδα του συστήματος σχεδιασμού που είχε θεσμοθετηθεί το 1976. Συγκεκριμένα, αντικαταστάθηκε μεν ο όρος 'χωροταξικό σχέδιο' με τον όρο 'πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης', αλλά και στις δύο περιπτώσεις προβλέπονται ένα Γενικό Πλαίσιο Εθνικής Εμβέλειας (ΓΠ), Περιφερειακά Πλαίσια (ΠΠ), και Ειδικά Πλαίσια (ΕΠ) που καλύπτουν είτε το λεπτομερέστερο σχεδιασμό ορισμένων τομέων σε εθνική κλίμακα είτε το σχεδιασμό ορισμένων κατηγοριών ή ζωνών³⁷.

³³ Έχουν θεσμοθετηθεί, μέσω του Ν. 360, δύο χωρικά σχέδια, που όμως δεν ανήκουν στις κύριες κατηγορίες που προέβλεπε ο νόμος: πρόκειται για τα σχέδια των ευρύτερων περιοχών των ΚΕΠΑ Ηρακλείου και Λάρισας (1979).

³⁴ *Οικονόμου Δ. (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 101, 3-57, σελ. 6*

³⁵ Ορόσημο ήταν οι αποφάσεις 304/93 και 2844/93 του ΣτΕ που έκριναν ως αντισυνταγματική την πράξη προέγκρισης χωροθέτησης μιας δραστηριότητας όταν αυτή βρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου στην οποία δεν υπάρχει εγκεκριμένο χωροταξικό σχέδιο. Αν και μεταγενέστερα υπήρξε χαλάρωση της στάσης του ΣτΕ, οι αποφάσεις αυτές λειτούργησαν ως τομές *Οικονόμου Δ. (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 101, 3-57, σελ. 10*

³⁶ Ο Ν. 360/1976 (151/Α/1976) καταργήθηκε με το άρθρο 18 παρ. 1 του Ν. 2742/1999 (207/Α/1999)

³⁷ Μεταξύ των τριών κατηγοριών χωροταξικών πλαισίων υπάρχει ιεραρχική σχέση: τα Ειδικά Πλαίσια εξειδικεύουν το Γενικό, ενώ τα Περιφερειακά Πλαίσια εναρμονίζονται με και εξειδικεύουν τα δύο υπερκείμενα.

Με τα δύο νομοθετήματα που εκδόθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1990, τον Ν.2508/97 για την πολεοδομία και τον Ν.2742/99 για τη χωροταξία, σηματοδοτήθηκε η σύγχρονη εποχή του χωρικού σχεδιασμού στην χώρα, και δημιουργήθηκε για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο σύστημα σχεδιασμού με χαρακτηριστικά βιωσιμότητας. (Λαλένης, 2020).

Όπως και στο Ν. 360/76, ούτε και στον Ν. 2742/99 υπάρχει πρόβλεψη για χωροταξικά σχέδια σε νομαρχιακό επίπεδο, γεγονός λογικό λόγω της μικρής κλίμακας των νομών, αλλά ακόμη και των περιφερειών, για την άσκηση στρατηγικής χωροταξίας, ενώ για την ειδική περίπτωση νομών μεγάλης κλίμακας, βάρους ή συνθετότητας, προβλέπεται ούτως ή άλλως το Ρυθμιστικό Σχέδιο που υπέρκειται των κανονικών πολεοδομικών σχεδίων και έχει (και) χωροταξική διάσταση (Οικονόμου, 2000). Επιπλέον, για περιπτώσεις που δεν καλύπτονται ούτε από αυτή τη δυνατότητα, υπάρχουν τόσο η δυνατότητα εκπόνησης ενός Ειδικού Πλαισίου, όσο και η δυνατότητα εξειδίκευσης του Περιφερειακού Πλαισίου στο νομαρχιακό επίπεδο (όχι ως αυτόνομο σχέδιο αλλά ως τμήμα του Περιφερειακού Πλαισίου ή εκπόνησης (για τμήματα νομών) Σχεδίων για Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ).

Έτσι κατ' εφαρμογή του Ν. 2742/1999 εγκρίθηκαν κατά την δεκαετία του 2000, το *Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης* (ΓΠΧΣΑΑ) (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2008), που αποτυπώνει τον εθνικό σχεδιασμό, έχει αμιγώς στρατηγικό χαρακτήρα και εκφράζει το πρόγραμμα της κυβερνητικής πολιτικής και τα *Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ*, που εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του Γ.Π.Χ.Σ.Α.Α. και λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη από τα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού (περιφερειακό και τοπικό). Αυτά έχουν στρατηγικό χαρακτήρα, εμπεριέχουν όμως και κανονιστικές διατάξεις.

Τα Ε.Π.Χ.Σ.Α.Α. διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

- i) Στα Ειδικά Πλαίσια που αφορούν σε τομείς παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας και έχουν θεσμοθετηθεί 4 εγκεκριμένα Ε.Π.Χ.Σ.Α.Α. έως σήμερα, για τους εξής τομείς: (α) τις Υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β/4.11.2011), (β) την Βιομηχανία (ΦΕΚ 151/ΑΑΠ/13.4.2009), (γ) τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΦΕΚ 2464/Β/3.12.2008) και (δ) τα Καταστήματα κράτησης (ΦΕΚ 1575/Β/28.11.2001)³⁸ και

³⁸ Το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό και η σχετική Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (1138/Β/11.6.2009) ακυρώθηκε από το ΣτΕ (Αποφ. ΣτΕ 519/2017, ΣτΕ Ολ. 3632/2015)

ii) στα Ειδικά Πλαίσια που αφορούν σε λειτουργικές ζώνες ή εκτάσεις σχεδιασμού εθνικής κλίμακας (π.χ. Παράκτιας ζώνης, Νησιωτικού χώρου κ.λπ.), τα οποία όμως δεν έχουν τύχει εφαρμογής μέχρι σήμερα.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 2742/1999, τα Ειδικά Πλαίσια καταρτίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων [στη συνέχεια Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ήδη Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας] σε συνεργασία με τα κατά περίπτωση αρμόδια Υπουργεία και λοιπούς αρμοδίους οργανισμούς, εγκρίνονται δε με αποφάσεις της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης που προβλέπεται στο άρθρο 3 του νόμου, οι οποίες λαμβάνονται κατόπιν γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης του άρθρου 4 του ίδιου νόμου (άρθρο 7 παρ. 3 και 4).

Ο περιφερειακός σχεδιασμός αποτελεί το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού και υλοποιείται με την εκπόνηση και εφαρμογή των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Π.Π.Χ.Σ.Α.Α.), τα οποία έχουν στρατηγικό χαρακτήρα, και εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις των πλαισίων εθνικού επιπέδου και των ειδικών πλαισίων σε περιφερειακό επίπεδο.

Στις αρχές της δεκαετίας του 2000 θεσμοθετήθηκαν τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ) για τις προβλεπόμενες δώδεκα (12) Διοικητικές Περιφέρειες, πλην Αττικής και από το 2010 ξεκίνησε προσπάθεια αναθεώρησής τους³⁹, επίσης με βάση τον Ν. 2742/1999, ενώ για την Περιφέρεια Αττικής προβλέπεται το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (Ν. 4277/2014, ΦΕΚ 156/Α/2014), το οποίο υπέχει θέση Περιφερειακού Πλαισίου για την Περιφέρεια Αττικής.

Σε αυτό το νομοθετικό πλαίσιο, εγκρίθηκαν για πρώτη φορά Ρυθμιστικά Σχέδια και προγράμματα προστασίας περιβάλλοντος για τις ευρύτερες περιοχές της Αθήνας και της

³⁹ Αναλυτικότερα, σήμερα βρίσκονται σε ισχύ τα ΠΠΧΣΑΑ: (α) «Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης» Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/68605/1092, (ΦΕΚ 248/ΑΑΠ/25.10.2018) (β) «Κεντρικής Μακεδονίας» Απόφαση 674, (ΦΕΚ 218/ΑΑΠ/6.2.2004), (γ) «Δυτικής Μακεδονίας» Απόφαση 26295, (ΦΕΚ 1472/Β'/9.10.2003), (δ) «Ηπείρου» Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/78523/1208, (ΦΕΚ 286/ΑΑΠ/28.11.2018), (ε) «Θεσσαλίας» Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/69722/1108, (ΦΕΚ 269/ΑΑΠ/15.11.2018), (στ) «Ιονίων Νήσων» Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/4659/57, (ΦΕΚ 16/ΑΑΠ/5.2.2019), (ζ) «Δυτικής Ελλάδας» Απόφαση Α. Π. 25297, (ΦΕΚ 1470/Β'/9.10.2003), (η) «Στερεάς Ελλάδας» Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/76104/1176, (ΦΕΚ 299/ΑΑΠ/14.12.2018), (θ) «Πελοποννήσου» Απόφαση 25294, (ΦΕΚ 1485/Β'/10.10.2003), (ι) «Βορείου Αιγαίου» Απόφαση ΥΠΕΝ/Δ ΧΩΡΣ/28990/358, (ΦΕΚ 181/Δ'/16.4.2019), (ια) «Νοτίου Αιγαίου» Απόφαση 25290, (ΦΕΚ 1487/Β'/10.10.2003) και (ιβ) «Κρήτης» Απόφαση 42284, (ΦΕΚ 260/ΑΑΠ/8.11.2017).

Θεσσαλονίκης, μέσω ad hoc νόμων⁴⁰ ενώ γενική πρόβλεψη για την εκπόνηση και εφαρμογή Ρυθμιστικών Σχεδίων υπήρξε και στον Ν. 2508/97, που αφορούσε όχι μόνο τις δύο μητροπόλεις αλλά και άλλες 6 πόλεις (Πάτρα, Ηράκλειο, Λάρισα, Βόλο, Καβάλα, Ιωάννινα) με δυνατότητα προσθήκης και άλλων.

Σύμφωνα με τον Ν. 2508/1997 (ΦΕΚ 124/Α/13.6.1997) «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις», τα ΡΣ καταρτίζονται για «*την οικιστική οργάνωση, την προστασία του περιβάλλοντος και τη γενικότερη ανάπτυξη*» των περιοχών τους χωρίς να προσδιορίζεται το περιεχόμενό τους και με απλή μόνο παραπομπή στο υφιστάμενο ΡΣΑ. *«Ωστόσο, αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επαρκές υποκατάστατο ενός συστηματικού προσδιορισμού του περιεχομένου των Ρυθμιστικών Σχεδίων, λόγω της ιδιομορφίας του ΡΣΑ: αφορά μια μητροπολιτική περιοχή τελείως άλλης κλίμακας από τις υπόλοιπες περιοχές στις οποίες θα εκπονούνται τέτοια σχέδια, και αντανακλά την προβληματική μιας εποχής που απέχει περίπου μια 15ετία, κατά την οποία έχουν μεσολαβήσει πολύ σημαντικές αλλαγές σε επίπεδο προβλημάτων, στόχων και μέσων. Όσον αφορά στις σχέσεις των ΡΣ με τις άλλες κατηγορίες σχεδίων, προβλέπεται εναρμονισμός τους με τα αναπτυξιακά προγράμματα, ενώ ο χωροταξικός νόμος Ν. 2742/1999 εγκαθιδρύει ιεραρχική σχέση μεταξύ χωροταξικών πλαισίων και ΡΣ. Η «προς τα κάτω», δηλαδή προς τα πολεοδομικά σχέδια διασύνδεση προσδιορίζεται επίσης ως εναρμονισμός των τελευταίων προς τα ΡΣ. Σε κάθε περίπτωση, με την θεσμοθέτηση των σχεδίων αυτών προστέθηκε ακόμη μία βαθμίδα στο συνολικό σύστημα σχεδιασμού, η οποία συνδύαζε στοιχεία τόσο χωροταξικού όσο και πολεοδομικού χαρακτήρα» (Οικονόμου, 2000).*

Τα δύο νομοθετήματα αποτέλεσαν την ‘άνοιξη του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα’, εισάγοντας νέα εργαλεία και διαδικασίες για την χωρική ανάπτυξη σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού και με γνώμονα επίσης, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την προστασία και διαφύλαξη του περιβάλλοντος. Ειδικότερα σε ότι αφορά στον Ν. 2742/1999, δεν πρέπει να παραβλεφθεί η σημαντική επιρροή του προϋφιστάμενου (και πρωτοποριακού για την εποχή του) Ν. 360/1976, που λόγω της πολιτικής συγκυρίας έμελλε να καταστεί ανενεργός και να μην εκτιμηθεί ιδιαίτερα από τα σχετικά όργανα της Πολιτείας. Ευτυχώς, η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή αλλά και το αρμόδιο Υπουργείο έλαβαν σοβαρά υπόψη τις

⁴⁰ Αντίστοιχα, με τον Ν. 1515/1985 «Ρυθμιστικό Σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας (ΦΕΚ 18/Α/1985) και τον Ν. 1561/1985 «Ρυθμιστικό Σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης» (ΦΕΚ 148/Α/1985)

αρχές και τις κατευθύνσεις του στο νέο νομοθετικό πλαίσιο, που δημιουργήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του '90. Σημαντικές παράμετροι και για τις δύο νομοθετικές ρυθμίσεις ήταν η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων προς τα περιφερειακά και τοπικά όργανα και η στροφή στον στρατηγικό σχεδιασμό και η εστίαση στην μεγάλη εικόνα (από το τοπικό στο περιφερειακό και εθνικό επίπεδο). Σημειώνεται ότι οι δύο νόμοι παρέμειναν σε ισχύ μέχρι τον Ιούνιο του 2014⁴¹, 'σφραγίζοντας' με τις ρυθμίσεις τους τον χωρικό σχεδιασμό και τις τάσεις και προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης της σύγχρονης εποχής στην χώρα.

Η διάρκεια ισχύος των παραπάνω νομοθετημάτων, ταυτίζεται με την Μεταπολιτευτική περίοδο του χωρικού σχεδιασμού στην χώρα, η οποία δημιούργησε τα εχέγγυα σταθερότητας του σχεδιασμού, ενίσχυσε την κανονιστική του διάσταση και δημιούργησε νέους θεσμούς και νομοθεσία (χωροταξική) ενισχύοντας παράλληλα και την σχετική πολεοδομική νομοθεσία και τον σχεδιασμό του χώρου σε όλα τα επίπεδα (και στο υπερτοπικό επίπεδο με την θέσπιση του χωροταξικού σχεδιασμού). Κρίσιμοι παράγοντες για την ισχυροποίηση του πολεοδομικού και χωροταξικού δικαίου κατά την μεταπολιτευτική περίοδο ήταν⁴²:

α) Οι διατάξεις του Συντάγματος 1975 για την χωροταξία και πολεοδομία και οι συνακόλουθες νομοθετικές ρυθμίσεις

β) Η δημιουργία νέων διοικητικών δομών με αρμοδιότητα την χωροταξία και την πολεοδομία και την δυνατότητα παραγωγής δευτερογενών νομοθετημάτων για την εφαρμογή των σχετικών νόμων

γ) Η σημαντική νομολογία που παρήχθη από το Συμβούλιο της Επικράτειας

Παρά την άνθηση σε κανονιστικό επίπεδο, ή ίσως και εξαιτίας της πολυνομίας που τελικά αναπτύχθηκε, σε διοικητικό επίπεδο παρατηρήθηκε υστέρηση. Υστέρηση στην εφαρμογή, τις εγκρίσεις, την παρακολούθηση και τήρηση των προβλεπόμενων όρων και ρυθμίσεων και

⁴¹ Οι ανωτέρω διατάξεις (άρθρα 1 - 4, 6 - 9, 13, 14 και 18) του Ν. 2742/1999 καταργήθηκαν με το άρθρο 13α παρ. 1 περ. α' του Ν. 4269/2014 (ΦΕΚ 142/Α/28.6.2014) «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη» και το νομοθετικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού που είχε θεσπισθεί με τον Ν. 2742/1999 επανακαθορίστηκε με τον Ν. 4269/2014, όπως ο νόμος αυτός ίσχυε μέχρι την κατάργηση των άρθρων 14 έως και 33 με το άρθρο 238 του Ν. 4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/2016) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» και των άρθρων 1 έως 13α με το άρθρο 14 περ. α' του Ν. 4447/2016 (ΦΕΚ 241/Α/23.12.2016) «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», με τις διατάξεις του οποίου καθορίστηκε εκ νέου το πλαίσιο του σχεδιασμού.

⁴² Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, ΣΕΛ. 76-82

για ακόμη φορά οι παθογένειες του συστήματος δημόσιας διοίκησης της χώρας αποτέλεσαν τροχοπέδη στην αποτελεσματικότητα του χωρικού σχεδιασμού και υπήρξαν η κύρια αιτία καταστρατήγησης στην υλοποίησή του.

3.1.2. Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός κατά την Μνημονιακή περίοδο (2011 – 2018)

Η έναρξη της οικονομικής κρίσης και η υπαγωγή της Ελλάδας υπό την επιτήρηση του «Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης» τον Μάιο του 2010 και η εξάρτηση της οικονομίας της από τις χώρες της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) μέσω δανειακών συμβάσεων κατέδειξαν τις παθογένειες του Κράτους και των μηχανισμών του σε όλα τα επίπεδα. Ως αποτέλεσμα των δανείων που συνήψε, και αποδεχόμενη τους κανόνες αυξημένης επιτήρησης, η χώρα συνήψε διεθνείς συμβάσεις, με προγραμματικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα, τα Μνημόνια Συνεννόησης (Memoranda of Understanding)⁴³, στα οποία περιλαμβάνονταν τα μέτρα που έπρεπε να λάβει η χώρα προκειμένου να εφαρμόσει πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής προσαρμογής για την έξοδο από την κρίση. Τα μέτρα αφορούσαν διάφορους τομείς δημόσιων πολιτικών και την υλοποίηση συγκεκριμένου νομοθετικού έργου προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι. Και στην περίπτωση της πολεοδομικής και χωροταξικής νομοθεσίας, απαιτήθηκε να γίνουν τομές με προσαρμογή της σχετικής νομοθεσίας και αναδιάρθρωση των σχετικών διοικητικών δομών (Γιαννακούρου, 2022).

Προκειμένου να επιτευχθεί η διάσωση της χώρας από την κρίση και να υλοποιηθούν οι διεθνείς της δεσμεύσεις για εκσυγχρονισμό της διοίκησης και αλλαγή του υφιστάμενου

⁴³ 1ο Μνημόνιο: Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο - ΜΝΗΜΟΝΙΟ 1 Μέτρα ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ από το Δ.Ν.Τ.»

2ο Μνημόνιο: Ν.4046/2012 (ΦΕΚ 28/Α/14.02.2012) «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας - Σύμβαση PSI /Μείωση βασικού μισθού-αποδοχών-συντάξεων/ΔΙΚΗΓΟΡΟΙ/ΦΑΡΜΑΚΑ/Αποκρατικοποιήσεις κλπ»

Μεσοπρόθεσμο: Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222/Α/12.11.2012) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ 2013-16: Συντάξεις, Αποδοχές, Εργατικά, Αποκρατικοποιήσεις, Φάρμακα, Καύσιμα κλπ»

3ο Μνημόνιο: Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ 94/Α/14.08.2015) «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης - ΜΝΗΜΟΝΙΟ 3: ΣΥΜΒΑΣΗ ΟΙΚ. ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΑΠΟ ΕΜΣ / ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΑ/ ΥΠΕΡΧΡΕΩΜΕΝΑ/ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ/ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΕΙΣ/ ΦΥΣ.ΑΕΡΙΟ»

παραγωγικού και οικονομικού προτύπου, θεσπίστηκε ένας υπερβολικά μεγάλος αριθμός νομοθετημάτων, πέραν των εφαρμοστικών νόμων των τριών Μνημονίων. Είναι χαρακτηριστικό ότι την πενταετία 2010-2015, οι νόμοι αρμοδιότητας ΥΠΕΝ εμφάνισαν αύξηση κατά 244% σε σχέση με την πενταετία 2005-2010, προ μνημονίου (Melissas, 2015).

Έτσι, το 2010, αμέσως μετά την ψήφιση του 1^{ου} Μνημονίου ψηφίστηκε ο Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/7.6.2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ο οποίος αφορούσε στον επανασχεδιασμό⁴⁴ της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης στην χώρα, εφαρμόζοντας έναν δομικό ανασχηματισμό σε χωρικό, οργανωτικό και διοικητικό επίπεδο. Έτσι δημιουργήθηκαν πολύ λιγότεροι και πολύ μεγαλύτεροι Δήμοι (ΟΤΑ Α' Βαθμού), οι αιρετές Περιφέρειες αποτέλεσαν τον Β' Βαθμό Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ Β' Βαθμού) και δημιουργήθηκαν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, για να εξυπηρετούν την αποκέντρωση των κρατικών Υπηρεσιών. Παρά την επίκληση στο παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών κρατών με στόχο την ορθολογική χωρική και αναπτυξιακή οργάνωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι προφανές ότι η εν λόγω διαρθρωτική μεταρρύθμιση υπαγορεύθηκε από τις μνημονιακές επιταγές⁴⁵ για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς αλλά και της ενιαίας χωρικής οργάνωσης των επιμέρους περιοχών⁴⁶, με στόχο την αναπτυξιακή τους προοπτική, την εξοικονόμηση πόρων και την δημιουργία κατάλληλων συνθηκών για την υποδοχή ιδιωτικών επενδύσεων.

Ο Ν.3894/2010 (ΦΕΚ 204/Α/2010) «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» (fast track), εισάγει για πρώτη φορά την έννοια των στρατηγικών επενδύσεων, που σκοπό έχουν να *«επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση»*. Οι επιδιωκόμενες στρατηγικές επενδύσεις αφορούν ιδίως στην κατασκευή, ανακατασκευή, επέκταση ή στον εκσυγχρονισμό υποδομών και δικτύων: (α) στη βιομηχανία, (β) στην

⁴⁴ 'Επαναθεμελίωση', κατά την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου: «Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχειρείται η διοικητική, οικονομική, πολιτική αλλά και ηθική επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης»

⁴⁵ Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου: «Η εφαρμογή του «Καλλικράτη» και η συνεπαγόμενη δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο θα λειτουργεί το Κράτος και η Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, από την 1^η Ιανουαρίου 2011, αποτελεί εγχείρημα υψηλού στόχου, το οποίο δεν εξαντλείται στη νομοθετική πρωτοβουλία για τη Νέα Αρχιτεκτονική Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης καθώς και για την εκλογή των νέων Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών. Αποτελεί, ταυτοχρόνως, τον πυρήνα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, που σήμερα, στο πλαίσιο των κρίσιμων δημοσιονομικών προβλημάτων, έχει ανάγκη, περισσότερο από κάθε άλλη φορά, η χώρα μας.»

⁴⁶ Η πρόβλεψη για τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια με πεδίο εφαρμογής το σύνολο της εδαφικής επικράτειας των νέων διευρυμένων Δήμων, έγινε εφικτή μόνο μετά από έξι χρόνια, με την θεσμοθέτηση του Ν.4447/16.

ενέργεια, (γ) στον τουρισμό, (δ) στις μεταφορές και επικοινωνίες, (ε) στην παροχή υπηρεσιών υγείας, (στ) στη διαχείριση απορριμμάτων και (ζ) σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας.

Το κρίσιμο ζήτημα που επιδίωκε να επιλύσει η συγκεκριμένη νομοθεσία ήταν η επίλυση των προβλημάτων που δημιουργούσε η υφιστάμενη χωρική πολιτική και νομοθεσία στην αξιοποίηση των δημοσίων αρχικά, και των ιδιωτικών στην πορεία, ακινήτων, με την εισαγωγή τρόπων αλλαγής των θεσμοθετημένων χρήσεων γης με ταχείες διαδικασίες, ακόμη και σε αντίθεση με την υφιστάμενη νομοθεσία⁴⁷, υπερβαίνοντας τις χρονοβόρες διαδικασίες αλλαγής υφιστάμενων σχεδίων και αίροντας τις διοικητικές αγκυλώσεις και χρονοτριβές των διαφόρων εμπλεκόμενων Υπηρεσιών, με στόχο την ταχεία ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών και αδειών για την έναρξη μιας (Στρατηγικής) επένδυσης.

Με στόχο την δραστική μείωση του απαιτούμενου χρόνου αδειοδοτήσεων και την ταχεία ενεργοποίηση των μεγάλων επενδύσεων αφενός θεσμοθετήθηκε ειδική νομοθεσία, για να ξεπεράσει τις αγκυλώσεις και τους απαιτούμενους χρόνους της υφιστάμενης νομοθεσίας και αφετέρου, δημιουργήθηκαν και νέοι φορείς για να ασκήσουν αυτές τις αρμοδιότητες της νέας νομοθεσίας.

Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι ο Ν. 3894/2010, για την επιτάχυνση των στρατηγικών επενδύσεων, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4146/2013, καθώς και ο Ν. 3986/2011, για την τεχνική ωρίμανση και αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων ακολούθησαν την λογική της «παράκαμψης» (by pass) των υφιστάμενων αγκυλώσεων των σχετικών νομοθετικών προβλέψεων και τις καθυστερήσεις των διοικητικών οργάνων εστιάζοντας σε ένα συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής (μεγάλες επενδύσεις – ορισμένες κατηγορίες ακινήτων) χωρίς να επιλύουν τα ίδια προβλήματα στο υπόλοιπο τεράστιο απόθεμα των πολεοδομικών και επενδυτικών αντικειμένων της χώρας.

Σε αυτό το πλαίσιο δημιουργήθηκαν νέοι φορείς με στόχο την υποδοχή, αξιολόγηση και υποστήριξη των Στρατηγικών Επενδύσεων, όπως ο Οργανισμός “Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε. (Enterprise Greece)⁴⁸, μετεξέλιξη του οργανισμού “Invest in Greece”), η Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων (Υπηρεσία μιας στάσης για την αδειοδότηση των ΣΕ), και η Διυπουργική

⁴⁷ Για παράδειγμα, αντίθετες κατευθύνσεις από τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό

⁴⁸ Ν. 4242/2014 (ΦΕΚ 50/Α/28.2.2014) «Ενιαίος Φορέας Εξωστρέφειας και άλλες διατάξεις»

Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων (ΔΕΣΕ), ως κυβερνητικό όργανο συντονισμού, με την υποστήριξη της Συντονιστικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων (Σ.Ε.Σ.Ε.)⁴⁹, που αποτελείται από τους Γενικούς Γραμματείς των αρμόδιων υπουργείων.

Το 2011 εγκρίθηκε η εφαρμογή του δεύτερου μνημονίου, στο οποίο υπό τον τίτλο «Πολεοδομική μεταρρύθμιση» (Planning Reform) συμπεριλήφθηκε και η υποχρέωση της Ελλάδας, να επανεξετάσει και να αναθεωρήσει τη γενική νομοθεσία περί χωροταξίας και πολεοδομίας, ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις, απλούστευση και επιτάχυνση των χωροταξικών σχεδίων, αλλά και των πολεοδομικών διαδικασιών, καθώς και να επικαιροποιήσει και να κωδικοποιήσει τη νομοθεσία για τα δάση, τις δασικές εκτάσεις και τα πάρκα (Οικονόμου, 2018).

Το 2014, θεσμοθετήθηκε ο Ν. 4269/2014 (ΦΕΚ 142/Α/28.6.2014) «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – Βιώσιμη ανάπτυξη» με δύο χρόνια περίπου καθυστέρηση (προβλεπόταν στο 2ο Μνημόνιο).

Οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ο Ν. 4269/2014 ήταν:

- i) Η μείωση των επιπέδων σχεδιασμού από 7 σε 4 με κατάργηση των Ρυθμιστικών Σχεδίων και ενοποίηση των Πολεοδομικών Μελετών με τις Πράξεις Εφαρμογής σε ένα στάδιο, τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής, σε συνδυασμό με
- ii) Η μείωση του χρόνου έγκρισης, με την πρόβλεψη έγκρισης των βασικών πολεοδομικών σχεδίων (Τοπικών και Ειδικών Χωρικών) με Προεδρικό Διάταγμα και του Ρυμοτομικού Σχεδίου Εφαρμογής με απόφαση ΓΓ Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε αντιδιαστολή με το προηγούμενο καθεστώς που προέβλεπε έγκριση του βασικού σχεδίου με Απόφαση και του υποκείμενου με ΠΔ
- iii) Η θεσμοθέτηση μιας νέας κατηγορίας σχεδίων, των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, με δυνατότητα αναθεώρησης των υφιστάμενων χρήσεων γης ή την θέσπιση για πρώτη φορά χρήσεων στον αγροτικό χώρο με στόχο την εξυπηρέτηση των γρήγορων επενδύσεων.

Ο Ν. 4269/2014 στο μεγαλύτερο μέρος του έμεινε ανενεργός στα 2,5 περίπου έτη ισχύος του, με εξαίρεση τις διατάξεις για τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, τα οποία έτυχαν άμεσης

⁴⁹ Ν. 4608/2019 (ΦΕΚ 66/Α/25.04.2019) «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις» & Ν. 4864/2021 (ΦΕΚ 237/Α/02.12.2021) «Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις, δημιουργία πλαισίου για τις εταιρείες τεχνοβλαστούς και άλλες επείγουσες διατάξεις για την ανάπτυξη»

εφαρμογής με την έγκριση των σχετικών προδιαγραφών τον Δεκέμβριο του 2014, και τα άρθρα περί χρήσεων γης, τα οποία ορίστηκαν ως άμεσης εφαρμογής, αλλά καταργήθηκαν με τον αμέσως επόμενο νόμο για τον χωρικό σχεδιασμό, τον Ν.4447/2016.

Το 2015, στο Μνημόνιο ΙΙΙ σε σχέση με τον χωρικό σχεδιασμό, συμπεριλήφθηκε η υποχρέωση της Ελλάδας για την απλοποίηση και τη μείωση του απαιτούμενου χρόνου για την εφαρμογή των πολεοδομικών διαδικασιών, με απώτερο στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή του σχεδιασμού.

Η τότε Κυβέρνηση, ζήτησε το 2015 από τους θεσμούς την τροποποίηση του Ν. 4269/2014, ως πολιτική επιλογή και με την επίκληση των εξής λόγων: την θεσπισθείσα κατάργηση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και των Ρυθμιστικών Σχεδίων⁵⁰, την θέσπιση δυνατότητας εκπόνησης δημοτικών πολεοδομικών σχεδίων («Τοπικών Χωρικών Σχεδίων») και σε επίπεδο δημοτικής ενότητας (και όχι υποχρεωτικά σε επίπεδο δήμου), τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, και τον «ελαστικότερο» χαρακτήρα του νέου κώδικα χρήσεων γης. Το αίτημα έγινε δεκτό από τους θεσμούς, με χρονοδιάγραμμα που προέβλεπε την υιοθέτηση νέου κώδικα χρήσεων γης μέχρι το Δεκέμβριο 2015 και νέου νόμου για το χωρικό σχεδιασμό μέχρι τον Ιούλιο 2016. Τελικά ο νέος νόμος ψηφίστηκε το Δεκέμβριο 2016.

Τον Δεκέμβριο του 2016 ψηφίστηκε ο Ν. 4447/2016 (ΦΕΚ 241/Α/23.12.2016) «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» σε αντικατάσταση του Ν. 4269/2014. Με τον νέο νόμο καταργήθηκαν τα άρθρα περί χρήσεων γης, αλλά διατηρήθηκαν αυτούσιοι όλοι οι προβλεπόμενοι τύποι Πλαισίων και Σχεδίων και τα σχετικά χωρικά επίπεδα από την προηγούμενη νομοθεσία, με αποτέλεσμα να μην δικαιολογεί την ανάγκη νέας ρύθμισης.

Τα ΕΧΣ αποτελούν υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων, υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας, για τα οποία απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξής τους, δεν είναι χωρικά περιορισμένα και μπορούν να τροποποιούν τα ΤΧΣ. Επίσης, ΕΧΣ μπορούν να καταρτιστούν και για προγράμματα αστικής ανάπτυξης, περιβαλλοντικής προστασίας, ή και αντιμετώπισης των συνεπειών από φυσικές καταστροφές (άρθρο 8 παρ. 1).

⁵⁰ Η Εθνική Χωροταξική Στρατηγική που αντικατέστησε τελικά το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης δεν είχε πλέον χαρακτήρα σχεδίου αλλά κείμενο αρχών πολιτικής, καθαρά ενδεικτικού χαρακτήρα και μη απαραίτητου για τη λειτουργία του συστήματος σχεδιασμού. Παρά τις αντιδράσεις, διατηρήθηκε αυτούσια και στον νέο Ν. 4447/2016.

Είδη ΕΧΣ αποτελούν: α) Οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθ. 29 του Ν.2545/1997, οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρθ. 24 του Ν.1650/1986, και τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια του άρθ. 26 του Ν.1337/1983. β) Οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων της παρ. 4 του άρθ. 41 του Ν.3982/2011. γ) Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του Ν.3986/2011 και τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του Ν.3894/2010 (άρθρο 8 παρ. 9).

Τέλος, αναφέρεται ο Ν. 4546/2018 (ΦΕΚ 101/Α/12.06.2018) «Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ «περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» και άλλες διατάξεις» που κύριο στόχο είχε την ενσωμάτωση της σχετικής Οδηγίας στην εθνική νομοθεσία και την στήριξη και προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής μεταξύ του θαλάσσιου και του παράκτιου χώρου μέσα από την ορθολογική και ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη δραστηριοτήτων στο θαλάσσιο και παράκτιο χώρο, όπως είναι μεταξύ άλλων οι μεταφορές, η ναυτιλία, ο ενεργειακός τομέας, η εξόρυξη πρώτων υλών, ορυκτών και αδρανών υλικών, η αλιεία, η υδατοκαλλιέργεια και ο τουρισμός, καθώς και τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, λαμβάνοντας υπόψη εν γένει την ενάλια πολιτιστική κληρονομιά. διαμορφώνοντας το εθνικό θεσμικό πλαίσιο για Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό. Στα πλαίσια του νόμου, προβλέπεται η Εθνική Χωρική Στρατηγική για το Θαλάσσιο Χώρο (ΕΘΧΣΘΧ), η οποία εντάσσεται στην ΕΘΧΣ και τα Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια (ΘΧΠ), τα οποία υπάγονται στην κατηγορία του χωροταξικού σχεδιασμού περιφερειακού επιπέδου. Στο πλαίσιο αυτό, επιδιώκεται η αρμονική συνύπαρξη όλων των σχετικών δραστηριοτήτων και χρήσεων και διασφαλίζεται η ανθεκτικότητα στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής (άρθρο 4 Ν. 4546/18). Η εθνική χωρική στρατηγική για το θαλάσσιο χώρο αποτελεί μέρος της εθνικής χωρικής στρατηγικής του άρθρου 3 του Ν. 4447/2016, ενώ τα θαλάσσια χωροταξικά σχέδια τα οποία αναφέρονται σε θαλάσσιες και παράκτιες χωρικές ενότητες, οι οποίες μπορεί να είναι υποπεριφερειακού, περιφερειακού ή διαπεριφερειακού επιπέδου, αντιστοιχούν στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού του άρθρου 2 του Ν. 4447/2016.

Η πρόβλεψη ενσωμάτωσης και των παράκτιων ζωνών στον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό καταργήθηκε με τον ισχύοντα Ν. 4759/2020, ο οποίος σε εφαρμογή του

ενωσιακού δικαίου εξαιρέσει, ως όφειλε, από τον προβλεπόμενο σχεδιασμό τα παράκτια ύδατα και τον παράκτιο χερσαίο χώρο, των οποίων ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί αντικείμενο των εθνικών αρμοδιοτήτων των Κρατών – Μελών.

Σε ότι αφορά στην Πολεοδομική νομοθεσία κατά την μνημονιακή περίοδο, αναφέρονται ενδεικτικά:

- Ο Ν. 4014/2011 (ΦΕΚ 209/Α/2011) «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος»
- Ο Ν. 4030/2011 (249/Α/2011 «Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις»
- Ο Ν. 3982/2011 (ΦΕΚ 143/Α/2011) «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων και άλλες διατάξεις»
- Ο Ν. 4062/2012 (ΦΕΚ 70/Α/2012) «Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού – Πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ – Προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/28/ΕΚ) – Κριτήρια Αειφορίας Βιοκαυσίμων και Βιορευστών (Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/30/ΕΚ)
- Ο Ν. 4280/2014 (ΦΕΚ 159/Α/2014) «Περιβαλλοντική αναβάθμιση και ιδιωτική πολεοδόμηση – Βιώσιμη ανάπτυξη οικισμών – Ρυθμίσεις δασικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις»
- Ο Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ 74/Α/2014) «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του ΠΔ 318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις»
- Το ΠΔ 59/2018 (ΦΕΚ 114/Α/2018) «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης»
- Ο Ν. 4067/2012 (ΦΕΚ 79/Α/2012) «Νέος Οικοδομικός Κανονισμός»
- Ο Ν. 4178/2013 (ΦΕΚ 174/Α/2013) «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης – Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις», καθώς και
- Ο Ν. 4495/2017 (ΦΕΚ 167/Α/2013) «Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις»

Ως απόρροια των τριών Μνημονίων, θεσμοθετήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον χωρικό σχεδιασμό στην χώρα και πραγματοποιήθηκαν τομές στην νομοθεσία, τα μέσα και τις διαδικασίες υλοποίησης και έγκρισης των επιμέρους σχεδίων της Χωροταξίας, και ιδίως της Πολεοδομίας, στην χώρα. Όλοι οι σχετικοί νόμοι είχαν ως στόχο την επιτάχυνση και την απλούστευση των διαδικασιών και εν τέλει την δημιουργία περιβάλλοντος ευνοϊκού για την υποδοχή ιδιωτικών επενδύσεων με ταχείες διαδικασίες και ευνοϊκούς όρους.

Παρατηρείται δηλαδή, η άμεση και έντονη επίδραση των Μνημονίων και των υποχρεώσεων που δημιούργησαν στον χωρικό σχεδιασμό της χώρας. Με τις νέες ρυθμίσεις του Χωροταξικού Δικαίου αντικαταστάθηκε σχεδόν πλήρως το προηγούμενο νομοθετικό οικοδόμημα, συστηματοποιήθηκαν τα επιμέρους επίπεδα σχεδιασμού, δημιουργήθηκαν νέοι φορείς και δυνατότητες υλοποίησης και έγκρισης των σχετικών σχεδίων και κυρίως, περιορίστηκε κατά το δυνατόν η πολυνομία και οι καθυστερήσεις στην έγκριση και εφαρμογή των σχεδίων.

Πρέπει όμως να σημειωθεί επίσης, ότι οι αλλαγές έμειναν κυρίως στο επίπεδο της ρύθμισης και του σχεδιασμού του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και πολύ λιγότερο στο επίπεδο της υλοποίησης και της εφαρμογής ενώ η άρση των εμποδίων και της σχετικής γραφειοκρατίας στράφηκε περισσότερο ή εντελώς προς τις μεγάλες επενδύσεις και πολύ λιγότερο στην συνολική επίλυση των χωρικών ζητημάτων που ταλανίζουν και επηρεάζουν την καθολική και ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προοπτική της χώρας.

3.2 Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο

Η θεσμοθέτηση του νέου νόμου Ν. 4759/2020 σηματοδοτεί την ώριμη περίοδο του Χωρικού Σχεδιασμού στην χώρα.

Το πλούσιο νομοθετικό έργο της μεταπολιτευτικής περιόδου και η αναπτυξιακή στόχευση του χωρικού σχεδιασμού κατά την μνημονιακή περίοδο, η έξοδος της χώρας από την κρίση και τα πολύτιμα διδάγματα που αποκόμισε ο κυβερνητικός και νομοθετικός μηχανισμός από τις συνθήκες εποπτείας και παρακολούθησης από τους Θεσμούς επί μία δεκαετία, η επί της ουσίας «σύμπλεξη» του σχεδιασμού με την ανάπτυξη και τον αναπτυξιακό

προγραμματισμό⁵¹, η άρση εμποδίων και αγκυλώσεων, η αποσαφήνιση της ιεραρχίας των χωρικών πλαισίων και σχεδίων και της δεσμευτικότητας των διατάξεών τους, η δημιουργία νέων οργάνων έγκρισης και παρακολούθησης και η διόρθωση αστοχιών⁵², η σύνδεση των πολιτικών με υφιστάμενους πόρους⁵³ είχαν ως αποτέλεσμα την θέσπιση του Ν. 4759/2020 (ΦΕΚ 245/Α/09.12.2020) «Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις».

Ο νέος νόμος φιλοδοξεί να αναδιαμορφώσει και να εκσυγχρονίσει το σύνολο της χωρικής πολιτικής της χώρας, σε σχέση τόσο με τον σχεδιασμό όσο και με την αποτελεσματικότητα και ταχύτητα υλοποίησης των επιμέρους εργαλείων, μέσων και μεθόδων σχεδιασμού, ρυθμίζοντας ζητήματα στρατηγικού επιπέδου αλλά και ειδικά θέματα, αποσαφηνίζοντας την σχετική κατανομή αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων οργάνων και ιεράρχησης μεταξύ των επιμέρους επιπέδων σχεδιασμού και κυρίως στοχεύοντας στην υλοποίηση ενός κολοσσιαίου έργου σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο, με την ολοκλήρωση 228 Μελετών Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων που αφορούν σε 768 Δημοτικές Ενότητες, 42 μελετών για τον καθορισμό ζωνών υποδοχής συντελεστή και 69 μελετών για την αναγνώριση και τον χαρακτηρισμό δημοτικών οδών σε διάφορους δήμους της χώρας και την κάλυψη του 75%-80% της ελληνικής επικράτειας με σχέδια χρήσεων γης έως το 2026, όταν από το 1983 έως σήμερα έχει καλυφθεί μόνο το 20%, και με τις διατάξεις για την απλούστευση και βελτίωση του Συστήματος Χρήσεων Γης (εθνική ονοματολογία, νέο ΠΔ χρήσεων γης, νέα διαδικασία προσθηκών χρήσεων γης και ΥΑ για την αντιστοίχιση χρήσεων γης με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας, «προκειμένου να μην σημειώνονται καθυστερήσεις ή διασταλτικές ερμηνείες κατά την αδειοδότηση των δραστηριοτήτων»⁵⁴).

⁵¹ Ασπρογέρακας, Ε. & Καλλιώρας, Δ., (2020), «Χωρικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης», Επιστημονικό περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος σελ. 64, 78, 83, 87

⁵² Η εξαίρεση των παράκτιων υδάτων και του παράκτιου χερσαίου χώρου, από το αντικείμενο των Θαλάσσιων Χωροταξικών Σχεδίων (ΘΧΣ), με τον Ν. 4759/2020 και την αντίστοιχη κατάργηση των σχετικών προβλέψεων των νόμων Ν. 4546/18 και Ν. 4447/2016.

⁵³ Ενεργοποίηση του Προγράμματος Πολεοδομικών Μεταρρυθμίσεων «Κωνσταντίνος Δοξιάδης» με την χρηματοδότηση από το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0 RRF, Άξονας 1.2 Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας και χωροταξική μεταρρύθμιση, <https://greece20.gov.gr/to-plires-sxedio/>, με την Απόφαση Ένταξης ΥΠΟΙΚ 03/03/2022 με Α. Π.: 29143 ΕΞ 2022 (ΑΔΑ: Ψ8ΨΟΗ-ΠΠ) για την Ένταξη του έργου με τίτλο «(Sub.1) Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (Τ.Π.Σ.) - (Sub.2) Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (Ε.Π.Σ.)» (κωδικός ΟΠΣ ΤΑ 5164832) στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας», που περιλαμβάνει Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (Τ.Π.Σ.) σε τουλάχιστον 700 Δημοτικές Ενότητες και τουλάχιστον 5 Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια

⁵⁴ ΟΚΕΒ, (Νοέμβριος 2020), Γνώμη Πρωτοβουλίας με τίτλο «Εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας» σελ. 36

Έτσι, ενώ εκ πρώτης όψεως ο Ν. 4759/2020 δεν εμφανίζει σημαντικές διαφορές με τον Ν. 4447/2016 σε ότι αφορά στα επίπεδα και το αντικείμενο των διαφόρων επιπέδων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, επειδή ο τελευταίος νόμος αποτελεί ένα ολοκληρωμένο και πολυεπίπεδο κείμενο που διαπνέεται από συγκεκριμένες αρχές αποσαφήνισης, απλοποίησης και επιτάχυνσης των απαιτούμενων διαδικασιών και κυρίως επίτευξης συγκεκριμένων στόχων μέσω του Σχεδιασμού, υπηρετεί τον σύγχρονο στόχο σύζευξης, αλληλεπίδρασης και σύγκλισης του χωροταξικού σχεδιασμού με τον οικονομικό προγραμματισμό, την βιώσιμη ανάπτυξη, την κλιματική αλλαγή και την προστασία από φυσικές καταστροφές⁵⁵.

Στην πρόσφατη χωρική μελέτη του ΟΟΣΑ «Περιφερειακή Πολιτική της Ελλάδας μετά το 2020» (OECD, 2020) σημειώνεται ότι είναι αναγκαίο να διευκολυνθούν και να επιταχυνθούν οι διαδικασίες για τη μετάβαση των περιφερειών σε μία νέα ολοκληρωμένη και τοποκεντρική προσέγγιση με βάση τον περιφερειακό χωροταξικό σχεδιασμό (Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια), ο οποίος θα πρέπει να καταστεί αναπόσπαστο μέρος του οικονομικού και κοινωνικού προγραμματισμού κάθε περιφέρειας και να διατρέχει όλους τους τομείς πολιτικής. Επίσης, υπογραμμίζεται ότι θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην εναρμόνιση μεταξύ Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (ΠΧΠ) και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ), προκειμένου να διευκολυνθεί η προώθηση και η εφαρμογή των επιλέξιμων έργων, αλλά και να αποφευχθούν εμπόδια χρηματοδότησης ή/και αδειοδότησης/χωροθέτησης - αναλόγως με το πού εντοπίζεται η ασυμβατότητα - των επενδύσεων (ΣΕΒ, 2021).

Στα πλαίσια του Ν. 4759/2020, ο εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας, αναλύεται και εξειδικεύεται στα παρακάτω δώδεκα (12) κεφάλαια:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ, ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

- Σκοπός των διατάξεων του Α΄ κεφαλαίου είναι η απλούστευση και επιτάχυνση της διαδικασίας κατάρτισης, αναθεώρησης και τροποποίησης χωροταξικών πλαισίων και

⁵⁵ ΣΕΒ, (2021), Η Χωροταξία ως προϋπόθεση Ανάπτυξης, Οικονομία και Επιχειρήσεις, Special Report Χωρικός Σχεδιασμός, σελ. 6, 20

πολεοδομικών σχεδίων κάθε επιπέδου, καθώς και η διασαφήνιση των μεταξύ τους σχέσεων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΘΑΛΑΣΣΙΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ

- Σκοπός του Β΄ Κεφαλαίου είναι η αποσύνδεση του παράκτιου χώρου από τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό, και η διόρθωση της προηγούμενης ρύθμισης με την τροποποίηση των διατάξεων για τη θαλάσσια χωροταξία

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΟΥΣ ΥΠΟΔΟΧΕΙΣ

- Με τις διατάξεις αυτού του Κεφαλαίου επιδιώκονται ο σταδιακός περιορισμός της δόμησης σε περιοχές, για τις οποίες δεν υπάρχει καμιάς μορφής σχεδιασμός και η παροχή κινήτρων για τη συγκέντρωση περιβαλλοντικώς οχληρών δραστηριοτήτων σε οργανωμένους υποδοχής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ

- Με τις διατάξεις του Δ΄ Κεφαλαίου εκσυγχρονίζεται, απλουστεύεται και ενοποιείται η ονοματολογία των χρήσεων γης που περιγράφουν τη δραστηριότητα στον χώρο και αξιοποιούνται σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού, καθώς και στην περιβαλλοντική αδειοδότηση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΟΜΗΜΕΝΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Στο Ε΄ Κεφάλαιο περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για τον έλεγχο και την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος και διατάξεις για την απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας έκδοσης οικοδομικών αδειών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗ ΔΟΜΗΣΗΣ

- Σκοπός των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου είναι η δημιουργία μηχανισμού για την αξιοποίηση του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, ο οποίος πρέπει να είναι σύμφωνος με τις αρχές του ορθολογικού σχεδιασμού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΑΥΘΑΙΡΕΤΕΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΧΡΗΣΕΩΝ

- Στο Ζ' Κεφάλαιο περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης (αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγές χρήσης) και την αντιμετώπιση ζητημάτων σχετικών με την εφαρμογή των διατάξεων περί αυθαιρέτων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η' ΡΥΜΟΤΟΜΙΚΕΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ

- Σε αυτό το Κεφάλαιο περιλαμβάνονται θέματα σχετικά με τις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις και ειδικότερα σχετικά με τον εξορθολογισμό και επιτάχυνση της διαδικασίας τροποποίησης ρυμοτομικών σχεδίων, τις περιπτώσεις και την διαδικασία άρσης των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων καθώς και τις προϋποθέσεις για την επανεπιβολή μιας ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ' ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΜΕΝΟΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ ΧΩΡΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

- Εισάγεται ο θεσμός των Πιστοποιημένων Αξιολογητών Χωρικών Μελετών, οι οποίοι παρέχουν την συνδρομή τους στην αρμόδια υπηρεσία σχετικά με την αξιολόγηση μελετών και σύνταξη σχεδίου αποφάσεων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και συστήνονται στο ΥΠΕΝ Μητρώο Πιστοποιημένων Αξιολογητών Χωρικών Μελετών (ΜΑΧΜ) καθώς και Ηλεκτρονικό Μητρώο Χωρικών Μελετών (ΗΜΧΜ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι' ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ

- Το Ι' κεφάλαιο περιλαμβάνει την τροποποίηση διατάξεων του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ) (Ν. 4067/2012)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΑ' ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑ

- Στο ΙΑ' Κεφάλαιο περιλαμβάνονται διατάξεις για την τροποποίηση της νομοθεσίας περί βιώσιμης προσβασιμότητας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΒ' ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

- Περιλαμβάνει την ρύθμιση διαφόρων άλλων επιμέρους πολεοδομικών θεμάτων και κυρίως θεμάτων Οργάνωσης, Εποπτείας και Συντονισμού των οικονομικών δραστηριοτήτων στο πεδίο προστασίας του περιβάλλοντος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΓ' ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

- Περιλαμβάνει τον καθορισμό των Ζωνών Απολιγνιτοποίησης (ΖΑΠ) και διατάξεις για την εκπόνηση των σχετικών Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΠΣ) εντός αυτών

Εν κατακλείδι, εκτιμάται ότι ο Ν. 4759/2020 αξιοποιεί την εμπειρία και τα συμπεράσματα από την μνημονιακή περίοδο και αντιλαμβάνεται ότι η επιστροφή στην οικονομική ανάπτυξη προϋποθέτει την επανεξέταση και εξ βάθρων αναμόρφωση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας και άρα τον εκσυγχρονισμό της σχετικής πολιτικής στην χώρα. Το νέο θεσμικό πλαίσιο αφενός εξορθολογίζει το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην χώρα με επίκεντρο την βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και αποσαφηνίζει τις διαδικασίες, τα εργαλεία και το περιεχόμενο του σχεδιασμού, αφετέρου δε, δημιουργεί συνθήκες επιτάχυνσης και αποτελεσματικότητας του χωρικού σχεδιασμού επιλύοντας σημαντικά προβλήματα και ασάφειες του προϋφιστάμενου νομοθετικού οικοδομήματος, καταργώντας ασάφειες και περίπλοκες διαδικασίες και επιχειρώντας τομές σε χρόνια προβλήματα που ταλανίζουν την χώρα, τους πολίτες και συνιστούν εμπόδια στην ανάπτυξη.

Πιο αντιπροσωπευτικά παραδείγματα είναι η ρύθμιση και σταδιακός περιορισμός της δόμησης στις περιοχές εκτός σχεδίου, που δεν διαθέτουν κανένα σχεδιασμό/σχέδιο χρήσεων γης, και η θεσμοθέτηση νέου Συστήματος Χρήσεων Γης σε συνδυασμό μάλιστα με την προβλεπόμενη αντιστοίχιση της Εθνικής Ονοματολογίας των Χρήσεων Γης με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας (ΚΑΔ), ώστε να καθορίζεται με σαφήνεια η οργάνωση και η σκοπούμενη αναπτυξιακή φυσιογνωμία μιας περιοχής και των σχετικών οικονομικών δραστηριοτήτων εντός αυτής.

Τέλος, ο νέος νόμος, επιλύει το θέμα του σχεδιασμού των χερσαίων παράκτιων τμημάτων της χώρας και ανοίγει τον δρόμο για την θέσπιση της Εθνικής Θαλάσσιας Πολιτικής και την έναρξη της κατάρτισης των σχετικών Πλαισίων καθώς και τον σχετικό εκσυγχρονισμό των προβλεπόμενων Περιφερειακών και Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, χωρίς επικαλύψεις και συγκρούσεις με τα Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια, με στόχο την πρόληψη των προβλημάτων για την μελλοντική ανάπτυξη μιας περιοχής, την άμβλυση των ανταγωνιστικών σχέσεων, την αντιμετώπιση πιθανών συγκρούσεων των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων και την προώθηση συνεργειών μεταξύ τους, όπου αυτό είναι δυνατόν, σε άμεση εναρμόνιση με τη στρατηγική της ΕΕ για τη «Γαλάζια Ανάπτυξη» (ΕΕΚ, 2012). Η επιδιωκόμενη εναρμόνιση είναι εξαιρετικής σημασίας ειδικά για την Ελλάδα, με την ζωτική σημασία που έχει για την χώρα μας ο θαλάσσιος χώρος, τόσο σε κοινωνικοοικονομικό

επίπεδο όσο και σε περιβαλλοντική αξία, εφόσον οι 12 από τις 13 Ελληνικές Περιφέρειες έχουν άμεση πρόσβαση στη θάλασσα.

3.3 Καινοτομίες - διαφορές

Ο χωρικός σχεδιασμός, σύμφωνα τόσο με τον σε ισχύ Ν. 4759/2020 και τον προγενέστερο Ν. 4447/16, αλλά και τον καταργηθέντα Ν.4269/14, ασκείται σε τρία επίπεδα, το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό και διακρίνεται, ανάλογα με το περιεχόμενό του, σε στρατηγικό και ρυθμιστικό.

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα θέτει τους μεσοπρόθεσμους ή και μακροπρόθεσμους στόχους της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και τις γενικές κατευθύνσεις και τις αναγκαίες, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας.

Ο ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός αποτελείται από δύο βαθμίδες, α) τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια και β) τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής. Καθορίζει τους κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο, ενώ οφείλει να εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού.

Στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, η κεντρική κυβέρνηση συγκεντρώνει τις σημαντικότερες και περισσότερες αρμοδιότητες, όπως προβλέπει το Σύνταγμα. Εγκρίνει σχεδόν το σύνολο των χωρικών σχεδίων και των τροποποιήσεών τους, με Προεδρικό Διάταγμα, μετά από γνώμη του ΚΕΣΥΠΟΘΑ ή του Συμβουλίου Μητροπολιτικού Σχεδιασμού για τις περιοχές των Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι έχουν κυρίως γνωμοδοτικό ρόλο στην έγκριση των πολεοδομικών σχεδίων και των σχεδίων χρήσεων γης.

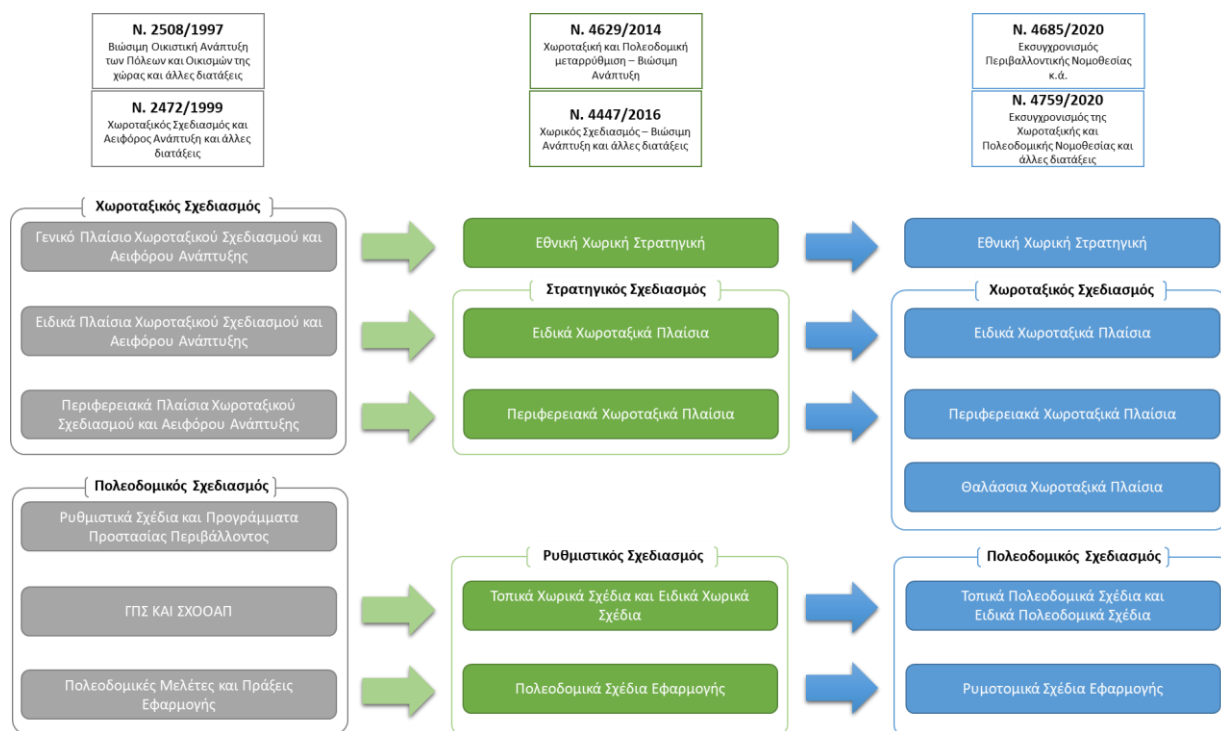
Σε συσχετισμό με το προηγούμενο πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού (Ν.2508/97) υπάρχει αντιστοίχιση μεταξύ των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ) του νέου νόμου ή ΤΧΣ του Ν. 4447/2016 και των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) του Ν.2508/97, ενώ τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής του νέου νόμου ενσωματώνουν τις Πολεοδομικές Μελέτες και τις Πράξεις Εφαρμογής που προϋπήρχαν.

Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια είναι ένα νέο είδος χωρικού σχεδίου που αρχικά θεσπίστηκε με τον Ν. 4269/14 και διατηρήθηκε αυτούσιο και στον Ν.4447/16 ενώ με τον Ν. 4759/2020 έχουν ονομασθεί Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ). Έχουν ρυθμιστικό χαρακτήρα, βρίσκονται στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο με τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, είναι μικρότερης κλίμακας και παρουσιάζουν μεγαλύτερη εξειδίκευση χαρακτηριστικών, που επικεντρώνονται σε τομείς έλξης επενδύσεων.

Η κίνηση της διαδικασίας για τη σύνταξη ΤΠΣ γίνεται είτε από τον οικείο Δήμο είτε από το ΥΠΕΝ, ενώ ο καθορισμός της αναθέτουσας αρχής παραπέμπεται από τον Ν. 4759/2020 σε απόφαση του Υπουργού ΠΕΝ. Η έγκριση του ΤΠΣ γίνεται με ΠΔ ύστερα από γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων ή στις περιπτώσεις ΤΠΣ εντός των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Μητροπολιτικού Σχεδιασμού. Η αρμόδια υπηρεσία και το Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων επιφορτίζονται και με τον έλεγχο της εναρμόνισης του περιεχομένου του εκάστοτε ΤΠΣ με τον χωροταξικό σχεδιασμό, καθώς και της έλλειψης αντιφάσεων με αντίστοιχα σχέδια όμορων δημοτικών ενοτήτων.

Έτσι, το σύστημα χωρικού σχεδιασμού παρουσιάζει διαχρονικά την παρακάτω εξέλιξη ανά επίπεδο σχεδιασμού:

Πίνακας 1. Διαχρονική εξέλιξη του Συστήματος Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (Πηγή: Ιδία επεξεργασία)



Πίνακας 2. Επίπεδα - Εργαλεία χωρικού σχεδιασμού και θεσμικό πλαίσιο (Πηγή: Ιδία επεξεργασία)

Επίπεδο Σχεδιασμού	Θεσμικό Πλαίσιο		
	Ν. 2508/1997, Ν. 2742/1999	Ν. 4269/2014 → Ν. 4447/2016	Ν. 4759/2020
Εθνικό		Εθνική Χωρική Στρατηγική	Εθνική Χωρική Στρατηγική
	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης		
Περιφερειακό	Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια	Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια
	Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής

Επίπεδο Σχεδιασμού	Θεσμικό Πλαίσιο		
	Ρυθμιστικά Σχέδια και Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος		
			Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια
Τοπικό	Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια	Τοπικά Χωρικά Σχέδια	Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια
		Ειδικά Χωρικά Σχέδια	Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια
	Πολεοδομικές Μελέτες & Πράξη Εφαρμογής	Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής	Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής

Οι πλέον σημαντικές διαφορές – καινοτομίες που εισάγει ο Ν. 4759/2020, είναι:

- Ενιαία αντιμετώπιση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ως εκφάνσεων του χωρικού σχεδιασμού
- Εμπλουτισμό και αποσαφήνιση ορισμών του θεσμικού πλαισίου
- Προσδιορισμό της έννοιας της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής που αναφέρεται στον χερσαίο και θαλάσσιο χώρο και ρητή αναφορά περί μη δεσμευτικότητάς της ενώ τίθεται με σαφήνεια η αναπτυξιακή διάστασή της και τα Σχέδια και Προγράμματα που οφείλει να λαμβάνει υπόψη
- Σύσταση του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕ.ΣΥ.ΧΩ.ΘΑ) και οι αρμοδιότητές του, ιδίως η παροχή γνωμοδότησης σε περίπτωση αντικρουόμενων και ασαφών διατάξεων μεταξύ χωροταξικών πλαισίων
- Διευκρινίζεται για πρώτη φορά με σαφήνεια ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, προσδιορίζει κατευθύνσεις αλλά και ρυθμίσεις, όπου απαιτείται, αποκτώντας εν δυνάμει κανονιστικές διαστάσεις
- Αναφέρεται ρητά η ανάδραση, από υποκείμενο προς υπερκείμενο πλαίσιο ή σχέδιο, ως «πρόταση για εξειδίκευση, συμπλήρωση, τροποποίηση ή άλλη

αλλαγή ισχύουσας κατεύθυνσης ή ρύθμισης του υπερκείμενου πλαισίου ή σχεδίου». Επισημαίνεται επίσης, ότι «οι προτάσεις ανάδρασης δεν έχουν δεσμευτικό περιεχόμενο και η υιοθέτησή τους είναι στη διακριτική ευχέρεια του υπερκείμενου πλαισίου ή σχεδίου».

- Τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια που εγκρίνονται σε κάθε Περιφέρεια πρέπει να εναρμονίζονται με τις αντίστοιχες κατευθύνσεις, ανά δήμο ή δημοτική ενότητα, του οικείου Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου.
- Τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις και εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, τις οποίες συντονίζουν, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν σε επίπεδο Περιφέρειας, καθώς και τροποποιούν, μόνον εάν παρέχεται ρητώς η δυνατότητα αυτή από το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο.
- Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια εκπονούνται για όλες τις περιφέρειες της Χώρας, πλην της Περιφέρειας Αττικής, για την οποία θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου επέχει το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας.
- Το Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο Κεντρικής Μακεδονίας περιλαμβάνει ειδικό Παράρτημα για τον στρατηγικό σχεδιασμό της Μητροπολιτικής Περιοχής Θεσσαλονίκης. Το Παράρτημα αυτό λαμβάνεται υπόψη κατά την κατάρτιση των πολεοδομικών σχεδίων πρώτου επιπέδου στην ΠΚΜ.
- Τα ΤΠΣ καλύπτουν την έκταση μιας ή περισσότερων δημοτικών ενοτήτων ενός δήμου. Μπορεί επίσης να καλύπτουν και την έκταση δημοτικών ενοτήτων που βρίσκονται σε όμορους δήμους, μετά από σχετικές αποφάσεις των οικείων δημοτικών συμβουλίων. Τα ΤΠΣ εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις των Περιφερειακών και των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων και περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους
- Η έγκριση του ΤΠΣ γίνεται με ΠΔ, μετά από γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων, ή στις περιπτώσεις ΤΠΣ εντός των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης μετά από γνώμη του Συμβουλίου Μητροπολιτικού

Σχεδιασμού. Η αρμόδια υπηρεσία και το ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.ΘΑ επιφορτίζονται και με τον έλεγχο της εναρμόνισης του περιεχομένου του εκάστοτε ΤΠΣ με τον χωροταξικό σχεδιασμό, καθώς και της έλλειψης αντιφάσεων με αντίστοιχα σχέδια όμορων δημοτικών ενοτήτων.

- Εισάγεται νέα διαδικασία που παρέχει τη δυνατότητα διόρθωσης σφαλμάτων μέσω έκδοσης σχετικής - κατά περίπτωση- ΥΑ, αναφορικά με τα κείμενα και τα διαγράμματα των Περιφερειακών και Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων καθώς και των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων
- Δεν απαιτείται η διαδικασία της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης για την τροποποίηση και αναθεώρηση των κατά περίπτωση χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων, εφόσον οι αλλαγές αξιολογούνται ως ήσσονος σημασίας
- Σε περιοχές που έχουν ήδη πολεοδομηθεί, οι χρήσεις γης που καθορίζονται με τα ΤΠΣ, κατισχύουν αυτών που είχαν καθορισθεί με το ρυμοτομικό σχέδιο, χωρίς καταρχήν να απαιτείται η αναθεώρηση του υφισταμένου ρυμοτομικού σχεδίου, προκειμένου οι χρήσεις του να προσαρμοσθούν στις χρήσεις του ΤΠΣ.
- Για την πολεοδόμηση ορισμένης περιοχής απαιτείται η σύνταξη και έγκριση Ρυμοτομικού Σχεδίου Εφαρμογής, το οποίο περιλαμβάνει το Ρυμοτομικό Σχέδιο και την Πράξη Εφαρμογής.
- Πέραν του ολοκληρωμένου χωρικού σχεδιασμού, στοχεύεται η αντιμετώπιση σημαντικών αναπτυξιακών και περιβαλλοντικών θεμάτων, όπως ο καθορισμός: Εισάγεται η μέριμνα για τον καθορισμό, μέσω του σύγχρονου πολεοδομικού σχεδιασμού:
 - των απαραίτητων τεχνικών και περιβαλλοντικών δικτύων και υποδομών
 - των ενδεδειγμένων μέτρων για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή,

- των απαιτούμενων μέτρων πρόληψης, αντιμετώπισης και διαχείρισης καταστάσεων εκτάκτων αναγκών και μετριασμού των συνεπειών από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές
- Εισάγεται η μέριμνα για τον καθορισμό, μέσω του σύγχρονου πολεοδομικού σχεδιασμού:
 - τεχνικών και περιβαλλοντικών δικτύων και υποδομών
 - μέτρων για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή,
 - μέτρων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών και τη διαχείριση συνεπειών φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών και λοιπών απειλών
- Εισάγεται ο θεσμός του «Συντονιστή», ο οποίος υπάγεται στον Υπουργό ΠΕΝ και συγκεντρώνει αυξημένες αρμοδιότητες στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού της Χώρας. Συγκεκριμένα, είναι αρμόδιος για τον συντονισμό της κατάρτισης των Προγραμμάτων ΤΠΣ και ΕΠΣ, οριοθέτησης οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων και Ζωνών Υποδοχής Συντελεστών Δόμησης και προγράμματα αναγνώρισης οδών. Ο Συντονιστής είναι αρμόδιος για τον συντονισμό της κατάρτισης των προγραμμάτων, των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των αντίστοιχων μελετών για την εκπόνηση των προγραμμάτων και της κατάρτισης των αναγκαίων κανονιστικών πράξεων για την υλοποίηση των προαναφερόμενων προγραμμάτων
- Αποσυνδέεται ο παράκτιος χώρος από τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό, επανακαθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού και εισάγεται η έννοια των Θαλάσσιων Χωροταξικών Πλαισίων
- Ενοποιείται η εθνική ονοματολογία των χρήσεων γης και αξιοποιούνται σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού καθώς και στην περιβαλλοντική αδειοδότηση
- Θεσπίζεται νέος μηχανισμός για την αξιοποίηση του θεσμού μεταφοράς συντελεστή δόμησης (ΜΣΔ) και θεσπίζεται η Ψηφιακή Τράπεζα Γης
- Εισάγεται ο θεσμός των πιστοποιημένων Αξιολογητών χωρικών μελετών (ιδιωτών), για την τεχνική υποστήριξη των αρμόδιων υπηρεσιών κατά την

άσκηση των αρμοδιοτήτων τους σχετικά με την ανάθεση, εκπόνηση και έγκριση χωρικής μελέτης καθώς και δημιουργείται σχετικό Μητρώο Πιστοποιημένων Αξιολογητών Χωρικών Μελετών (MAXM).

- Δημιουργείται Ηλεκτρονικό Μητρώο Χωρικών Μελετών (ΗΜΧΜ, που θα περιέχει όλες τις πληροφορίες και τα έγγραφα για την έκδοση ή τροποποίηση πλαισίου ή σχεδίου σε οποιοδήποτε επίπεδο χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού, στο οποίο το κοινό έχει ελεύθερη και δωρεάν πρόσβαση
- Τροποποιείται ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (ΝΟΚ)

4. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΦΥΣΗΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Ο χωρικός σχεδιασμός με βάση το κείμενο αλλά και το παλαιότερο νομοθετικό πλαίσιο διαρθρώνεται σε δύο (2) επίπεδα, τον Στρατηγικό (Χωροταξικό) Σχεδιασμό και τον Τοπικό (Πολεοδομικό) Σχεδιασμό, τα οποία αναλύονται ως εξής:

Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός περιλαμβάνει:

α) την κατάρτιση του Γενικού Χωροταξικού Πλαισίου, το οποίο με βάση το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο συντάχθηκε και εγκρίθηκε με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής κατ' άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, ενώ δυνάμει του Ν. 4759/2020, όπως ισχύει, το πλαίσιο αυτό επέχει πλέον θέση Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής, δηλαδή μη δεσμευτικού κειμένου, το οποίο αποτυπώνει την κυβερνητική πολιτική με φυσιογνωμία προγραμματική, μέρος της οποίας αποτελεί η Εθνική χωρική στρατηγική για τον θαλάσσιο χώρο.

β) την κατάρτιση των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων στους διάφορους τομείς της οικονομικής ανάπτυξης και της παραγωγικής δραστηριότητας, όπως βιομηχανία, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, υδατοκαλλιέργειες κ.λ.π. τα οποία συντάσσονται και εγκρίνονται δυνάμει του άρθρου 7 του Ν. 4759/2020 όπως ισχύει, των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, τα οποία περιέχουν κατευθύνσεις χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης σε περιφερειακό επίπεδο και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις, και εγκρίνονται δυνάμει του άρθρου 8 του Ν. 4759/2020 και την κατάρτιση των Θαλάσσιων Χωροταξικών

Πλαισίων, για τις υπόψη θαλάσσιες χωροταξικές ενότητες και εγκρίνονται βάσει του άρθρου 22 του Ν. 4759/2020.

Ο Πολεοδομικός Σχεδιασμός περιλαμβάνει:

α) την κατάρτιση των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ) και των Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΠΣ), τα οποία περιέχουν δεσμευτικές και περιοριστικές ρυθμίσεις αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό μικρότερων χωρικά περιοχών, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη και εξειδικεύουν τις κατευθυντήριες γραμμές και πολιτικές που έχουν προσδιοριστεί και περιγραφεί στα υπερκείμενα χωροταξικά πλαίσια, Περιφερειακά και Ειδικά.

β) την κατάρτιση των Ρυμοτομικών Σχεδίων Εφαρμογής, που περιλαμβάνουν τις προϊσχύσασες Πολεοδομικές Μελέτες και τις Πράξεις Εφαρμογής, νυν (άρθρο 13 του Ν. 4759/2020) το Ρυμοτομικό Σχέδιο και την Πράξη Εφαρμογής. Για την κατάρτιση Ρυμοτομικού Σχεδίου Εφαρμογής απαιτείται η ύπαρξη εγκεκριμένων Τοπικών ή Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων, τα οποία εξειδικεύονται με τα ΡΣΕ σε επίπεδο της προβλεπόμενης χωρικής ενότητας οι ρυθμίσεις περί χρήσεων γης και όρων δόμησης, οι κοινόχρηστοι, κοινωφελείς και οικοδομήσιμοι χώροι της προς πολεοδόμηση περιοχής, καθώς και τα διαγράμματα των δικτύων υποδομής.

Τα χωροταξικά πλαίσια αποτελούν τομεακού χαρακτήρα μέσα χωρικού σχεδιασμού, καθώς τυγχάνουν ένα σύνολο νομικών ενεργειών που περιορίζουν την αδιαφοροποίητη εφαρμογή των γενικών κανόνων, προβλέψεων και δεσμεύσεων του γενικού διοικητικού δικαίου. Πιο Πιο συγκεκριμένα, τα χωροταξικά πλαίσια αποτυπώνουν γενικές προτάσεις για την οργάνωση των παραγωγικών τομέων δραστηριότητας με εθνική σημασία για την ανάπτυξη της χώρας. Για την αποτύπωση των προτάσεων αυτών λαμβάνονται προηγουμένως υπόψη και συνεκτιμώνται οι σημαντικότερες κατευθύνσεις και προτεραιότητες της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας στους αντίστοιχους τομείς, συγχρόνως δε και οι επιπτώσεις που ενδέχεται να έχουν στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον.

Πιο συγκεκριμένα, τα χωροταξικά σχέδια περιέχουν τόσο γενικότερες κατευθύνσεις και στόχους προς επίτευξη καθώς και επιλογές στρατηγικού χαρακτήρα συναρτώμενες με μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις αναφορικά με τον υπερτοπικό σχεδιασμό στη χώρα, δηλαδή τον σχεδιασμό σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές, όπως περιφέρεια ή και στο σύνολο της επικράτειας, όσο και ειδικότερες ρυθμίσεις με τη μορφή κριτηρίων και όρων που διαθέτουν επαρκή βαθμό ακρίβειας και σαφήνειας και οι οποίες τυγχάνουν δεσμευτικές για τον

υποκείμενο χωρικό σχεδιασμό ή / και για την έκδοση και έγκριση πράξεων αναφορικά με την ανάπτυξη και αδειοδότηση συγκεκριμένων παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Το άρθρο 7 του Ν. 4759/2020, προβλέπει ότι: α) τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια εκπονούνται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών συστήνονται επιτελικές επιτροπές συντονισμού και παρακολούθησης των εκπονούμενων πλαισίων, στις οποίες συμμετέχουν εκπρόσωποι του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργείων.

β) Κατά την εκπόνησή τους λαμβάνονται υπόψη η Εθνική Χωρική Στρατηγική, το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης, το Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, το Εθνικό Σχέδιο Προσαρμογής στην Κλιματική Αλλαγή, το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα, η Εθνική Πολιτική Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών, οι διεθνείς, ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και άλλα γενικά ή ειδικά προγράμματα εθνικής ή διαπεριφερειακής κλίμακας που επηρεάζουν σημαντικά τη διάρθρωση και ανάπτυξη του εθνικού χώρου, ιδίως στον τομέα, στο πεδίο ή στον τύπο περιοχής που αποτελεί, κατά περίπτωση, το αντικείμενο ρύθμισης κάθε Πλαισίου, καθώς και ενωσιακές πολιτικές και στρατηγικές που επηρεάζουν τη διάρθρωση και ανάπτυξή του.

γ) Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια υπόκεινται σε διαδικασία Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και εγκρίνονται μαζί με τις στρατηγικές μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων με κοινή απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών. Οι διαδικασίες διαβούλευσης των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων και των οικείων Στρατηγικών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι κοινές.

δ) Το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας διατυπώνει γνώμη σχετικά με το περιεχόμενο των εκπονούμενων Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την περιέλευση σε αυτό της σχετικής πρόσκλησης εκ μέρους του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Η άπρακτη πάροδος της προθεσμίας δεν εμποδίζει την πρόοδο της διαδικασίας.».

Αντιστοιχεί λοιπόν σε άσκηση ειδικής κανονιστικής αρμοδιότητας δυνάμει εξουσιοδοτικής διάταξης νόμου, κατ' άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Ο νομοθέτης αναθέτει με νόμο (4447/2016 & 4759/2020) σε ορισμένο διοικητικό όργανο – εν προκειμένω από κοινού στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας και στον αρμόδιο κάθε φορά Υπουργό, την

αρμοδιότητα να θεσπίζει το πρώτον με κανονιστική πράξη του, δηλαδή με Κοινή Υπουργική Απόφαση, κανόνες που ιδρύουν νέες υποχρεώσεις ή νέα δικαιώματα για τους διοικουμένους, και τους οποίους διαφορετικά θα θέσπιζε το ίδιο το νομοθετικό όργανο ως αποκλειστικά αρμόδιο. Και τούτο ακόμη κι αν θεωρείται ότι οι ρυθμίσεις που περιέχουν τα χωροταξικά πλαίσια ανήκουν στην δεύτερη βαθμίδα κανόνων δικαίου, δηλαδή κανόνων που βρίσκονται στο μεταίχμιο μεταξύ σκληρού και ήπιου δικαίου και οι οποίοι δημιουργούν υποχρεώσεις χαλαρότερου τύπου για τους αποδέκτες τους, καθώς παρέχουν έναν βαθμό ευελιξίας κατά την εφαρμογή τους. Με την παροχή εξουσιοδότησης μεταβιβάζεται αρμοδιότητα στο εξουσιοδοτούμενο όργανο, του οποίου οι αρμοδιότητες διευρύνονται κατά την έκταση και το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης και κατά τρόπο που η αρμοδιότητα ασκείται ως δική του. Η νομοθετική εξουσιοδότηση ρυθμίζεται στις παραγράφους 2 και 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος και διακρίνεται σε ειδική και γενική.

Και κατά το προηγούμενο δε νομοθετικό πλαίσιο του Ν.2742/1999 η εξουσιοδότηση της έγκρισης των ειδικών χωροταξικών πλαισίων δινόταν στην Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής πολιτικής στο τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της αειφόρου ανάπτυξης ύστερα από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Αντιθέτως, το γενικό χωροταξικό πλαίσιο του Ν. 2742/1999 το οποίο εγκρινόταν με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής δεν αποτέλεσε αντικείμενο ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώ αμφίβολο θα ήταν ακόμη κι αν είχε προσβληθεί, ότι διαθέτει κανονιστική ισχύ. Άλλωστε, την μη δεσμευτικότητα των προβλέψεων του Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου επιβεβαιώνει ρητώς η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του Ν. 4759/2020, η οποία προβλέπει ρητώς ότι δεν έχει δεσμευτική ισχύ, παρά ότι περιέχει κατευθύνσεις κυβερνητικής πολιτικής.

Συνεπώς τα χωροταξικά πλαίσια, Περιφερειακά και Ειδικά, αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως. Κατά τον τρόπο δε αυτό δίδεται η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου τους και ως προς τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις που περιέχουν και κατ' επέκταση η δυνατότητα προστασίας των διοικουμένων από αυτές, αλλά και ως προς τον τρόπο εφαρμογής των κατευθύνσεων αυτών από τα διάφορα διοικητικά όργανα με γνώμονα και πάλι την προστασία των διοικουμένων, η οποία σε αντίθετη περίπτωση που δεν κρίνονταν ως εκτελεστές διοικητικές πράξεις θα ήταν αδύνατη και άρα θα παρέμεναν ανέλεγκτα.

5. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναλύθηκαν διεξοδικά η νομική φύση των χωροταξικών πλαισίων, ο τρόπος έγκρισής τους και οι έννομες συνέπειες που αυτά παράγουν, ενώ στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η ανάλυση του βαθμού δεσμευτικότητας των Χωροταξικών Πλαισίων σε συνάρτηση με την πυκνότητα των ρυθμίσεών τους και τις συνέπειες που αυτά επάγονται, ιδίως ως προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτά, καθώς και την προστασία των διοικουμένων έναντι αυτών.

5.1 Δικαιώματα και υποχρεώσεις που απορρέουν από τα Χωροταξικά Πλαίσια

Μια ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει ο χωροταξικός σχεδιασμός, είναι ότι περιέχει κατευθύνσεις ή συντονισμό δράσεων της Διοίκησης χωρίς να θίγει ή να περιορίζει ιδιοκτησιακά ή άλλα δικαιώματα, σε αντίθεση με τις ρυθμίσεις των σχεδίων του κατώτερου επιπέδου του χώρου, όπως είναι τα πολεοδομικά σχέδια, τα οποία περιλαμβάνουν περιοριστικές ρυθμίσεις επιτακτικού χαρακτήρα (όπως π.χ. περιορισμοί δόμησης, χρήσεις γης κ.λ.π.), των οποίων η τήρηση ελέγχεται μέσω της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, όπως οικοδομικών αδειών καθώς επίσης και κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των ρυθμίσεων αυτών, όπως πχ. πρόστιμα επί αυθαίρετων κατασκευών.

Συνεπώς, η νομική δεσμευτικότητα εν προκειμένω των χωροταξικών πλαισίων έγκειται στο είδος και την πυκνότητα των ρυθμίσεων του περιεχομένου τους, οι οποίες δεσμεύουν την Διοίκηση. Οι κατευθύνσεις που θεσπίζονται με τα χωροταξικά πλαίσια έχουν σκοπό να συντονίσουν και να καθοδηγήσουν τις δράσεις της διοίκησης και των διάφορων φορέων αυτής που αναπτύσσονται και οργανώνονται στην αντίστοιχη περιοχή δεσμεύοντάς τους για την υλοποίηση των σχεδιασμού που περιέχουν χωρίς να προβλέπονται επιτακτικοί ή απαγορευτικοί κανόνες.

Επιπροσθέτως, όμως, η νομική δεσμευτικότητα των χωροταξικών πλαισίων πηγάζει και από την θέση και λειτουργία που προβλέπει ο νόμος ότι έχουν στο συνολικό σύστημα χωρικού

σχεδιασμού, σύμφωνα με την περ. στ της παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 4447/2016, όπως ισχύει μετά τις τροποποιήσεις τους Ν. 4759/2020⁵⁶.

Με τις ανωτέρω διατάξεις λοιπόν συνεχίζει ο νόμος να προσδίδει στα χωροταξικά πλαίσια δεσμευτικό χαρακτήρα αναφορικά με τις κατευθύνσεις που περιέχουν έναντι των υποκείμενων πολεοδομικών σχεδίων χωρικού σχεδιασμού, των αποφάσεων έγκρισης περιβαλλοντικών χώρων ή / και χωροθέτησης παραγωγικών δραστηριοτήτων ή / και αδειοδότησης αυτών. Εισάγει δε ρητώς την διάκριση της δεσμευτικότητας αυτής σε τρία επίπεδα – βαθμούς δεσμευτικότητας, ανάλογα με την σαφήνεια και την πυκνότητα των ρυθμίσεων που περιέχει, κατ' άρθρο 2 του Ν. 4447/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σε ρυθμίσεις με υποχρέωση πλήρους ευθυγράμμισης (συμμόρφωσης), σε ρυθμίσεις με υποχρέωση μη αντίθεσης (συμβατότητας), και σε ρυθμίσεις με υποχρέωση λήψης υπόψη τους από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα χωρίς να είναι υποχρεωτική η ευθυγράμμιση ή η μη αντίθεση.

Μ τις τροποποιήσεις δηλαδή του Ν. 4759/2020 ο νομοθέτης επιχείρησε να αμβλύνει το αυστηρής ιεραρχικής δομής σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού. όπως ίσχυε με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, το οποίο προέβλεπε μια πιο αυστηρή ιεραρχική δομή μεταξύ ανώτερου και κατώτερου επιπέδου χωροταξικού σχεδιασμού. Ως αποτέλεσμα, είναι πλέον επιτρεπτή τόσο η εξειδίκευση των κατευθύνσεων του χωροταξικού σχεδιασμού από τα υποδεέστερα ιεραρχικά πολεοδομικά πλαίσια αλλά και η συμπλήρωση ή τροποποίηση από αυτά μιας υπερκείμενης κατεύθυνσης, εφόσον αυτή (συμπλήρωση / τροποποίηση) δεν έρχεται σε αντίθεση με τον πυρήνα της της υπερκείμενης κατεύθυνσης.

⁵⁶ περ. στ της παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 4447/2016, όπως ισχύει μετά τις τροποποιήσεις του Ν. 4759/2020 ορίζεται ότι «στ) Κατεύθυνση (χωρικού σχεδιασμού): κατευθυντήρια πρόβλεψη ενός πλαισίου ή σχεδίου, με την οποία επιδιώκεται η επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος και η οποία δεσμεύει, στον βαθμό και με τον τρόπο που η ίδια προσδιορίζει, τον υποκείμενο χωρικό σχεδιασμό, τις αποφάσεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και τη χωροθέτηση και αδειοδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων. Τα αρμόδια για τον σχεδιασμό, τις εγκρίσεις και αδειοδοτήσεις όργανα οφείλουν να ακολουθούν τις κατευθύνσεις. Ο βαθμός δεσμευτικότητας μιας κατεύθυνσης είναι συνάρτηση της σαφήνειας και της κανονιστικής της πυκνότητας και διαβαθμίζεται ως εξής:

(αα) υποχρέωση πλήρους ευθυγράμμισης (συμμόρφωσης),

(ββ) υποχρέωση μη αντίθεσης (συμβατότητας),

(γγ) υποχρέωση λήψης υπόψη αυτής από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα χωρίς να είναι υποχρεωτική η ευθυγράμμιση ή η μη αντίθεση.

Ο χαρακτήρας κάθε κατεύθυνσης, από την άποψη της δεσμευτικότητάς της, προσδιορίζεται από το κατά περίπτωση πλαίσιο ή σχέδιο, το οποίο μπορεί να προσδιορίζει και όρια ή κριτήρια για τη δυνατότητα του υποκείμενου σχεδιασμού να τροποποιήσει, συμπληρώσει ή εξειδικεύσει μια κατεύθυνση.».

Τούτο σημαίνει ότι σε ιεραρχικώς δομημένα συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού όπως το ελληνικό και το γαλλικό, οι κατευθύνσεις των χωροταξικών πλαισίων ρυθμίζουν τα υποκείμενα ιεραρχικώς πολεοδομικά σχέδια και αντιτάσσονται σ' αυτά, κατά τρόπον ώστε αν οι ρυθμίσεις των τελευταίων δεν είναι συμβατές προς τις προβλέψεις – κατευθύνσεις των υπερκειμένων χωροταξικών πλαισίων, τότε πάσχουν ακυρότητας και ενδέχεται να ακυρωθούν κατά τον δικαστικό τους έλεγχο.⁵⁷

Η νομική δεσμευτικότητα των σχεδίων εδράζεται στο γεγονός ότι περιέχουν συγκεκριμένες δράσεις και μέτρα τις οποίες υποδεικνύουν στα αρμόδια όργανα της διοίκησης προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που τα ίδια θέτουν και κατ' αυτόν τον τρόπο θέτουν στόχους, αλλά ταυτόχρονα επηρεάζουν και τις οικονομικές και χωρικές εξελίξεις στην συγκεκριμένη περιοχή. Επισημαίνεται βέβαια ότι ο βαθμός δέσμευσης της διοίκησης διαφέρει ανάλογα με την πυκνότητα των περιεχόμενων σ' αυτά ρυθμίσεων με αποτέλεσμα όσο πιο γενικές είναι οι ρυθμίσεις τους τόσο μεγαλύτερη δυνατότητα παρέχεται στην Διοίκηση για να τις εξειδικεύσει με τις αποφάσεις της, ενώ όσο πιο εξειδικευμένη είναι μία ρύθμιση τόσο πιο περιορισμένα είναι τα περιθώρια ερμηνείας της από την Διοίκηση κατά την εφαρμογή της.

Ως εκ τούτου λοιπόν έχουν κριθεί από την θεωρία, αλλά και από την πάγια νομολογία των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων ως πράξεις της εκτελεστικής λειτουργίας οι οποίες αποκτούν πλήρη κανονιστική ισχύ και ως προς τις κατευθυντήριες ρυθμίσεις τους προς την Διοίκηση, αλλά και ως προς τις κατευθυντήριες ρυθμίσεις τους προς τα υποκείμενα ιεραρχικώς χωρικά σχέδια, οι οποίες τυγχάνουν απολύτως νομικά δεσμευτικές. Και τούτο καθώς πχ. πολεοδομικό σχέδιο που δεν λαμβάνει υπόψη του για μια περιοχή ότι έχει χαρακτηριστεί από το υπερκείμενο χωροταξικό πλαίσιο αγροτική και εντάσσει σ' αυτήν δραστηριότητες βιοτεχνίας ή βιομηχανίας τυγχάνει ακυρωτέο ή όπως επίσης έργα που δεν πληρούν και δεν συμμορφώνονται με τα προβλεπόμενα από το αντίστοιχο χωροταξικό πλαίσιο κριτήρια δεν μπορούν να αδειοδοτηθούν ή σε περίπτωση αδειοδότησης μπορεί να προσβληθούν ως ακυρωτέα.⁵⁸

⁵⁷ Βλ. απόφαση γαλλικού Conseil d' Etat της 17^{ης} Δεκεμβρίου 1982, Chambre d' Agriculture de l' Indre, no 38517, με βάση την οποία κρίθηκε ότι η πρόβλεψη, σε ένα πολεοδομικό σχέδιο ζώνης εγκατάστασης βιοτεχνικών και βιομηχανικών δραστηριοτήτων σε περιοχή η οποία χαρακτηρίζεται από τον υπερκείμενο σχεδιασμό ως αγροτική είναι μη συμβατή με τις κατευθυντήριες ρυθμίσεις του υπερκείμενου σχεδίου (Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 123 υποσημ. 62)

⁵⁸ Η δεσμευτικότητα των χωροταξικών πλαισίων έναντι πράξεων περιβαλλοντικής ή άλλης αδειοδότησης, προϋποθέτει ότι τα πλαίσια αυτά περιέχουν συγκεκριμένες κατευθύνσεις και ρυθμίσεις, με την μορφή

Προκύπτει λοιπόν με σαφήνεια ότι τα χωροταξικά σχέδια περιέχουν ρυθμιστικές κατευθύνσεις για τον υπερτοπικό σχεδιασμό του χώρου με χαρακτήρα στρατηγικό, αλλά παρά ταύτα οι κατευθύνσεις αυτές δεσμεύουν (σε διαφορετικό βαθμό, ανάλογα με την πυκνότητα των ρυθμίσεων) τα υποκείμενα σχέδια του κατώτερου επιπέδου σχεδιασμού είτε πλήρως σε συμμόρφωση, είτε σε συμβατότητα είτε απλά λαμβάνονται υπόψη, και ως εκ τούτου έχουν κανονιστική ισχύ και αντιτάσσονται στην Διοίκηση κατά την κατάρτιση των ιεραρχικών υποδεέστερων χωρικών σχεδίων.

Ειδικότερα, τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια πρέπει να εναρμονίζονται με τις αντίστοιχες κατευθύνσεις, του οικείου Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου ενώ τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις και εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, τις οποίες συντονίζουν, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν σε επίπεδο Περιφέρειας, καθώς και τροποποιούν, μόνον εάν παρέχεται ρητώς η δυνατότητα αυτή από το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο. Σημειώνεται η σύσταση του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕ.ΣΥ.ΧΩ.ΘΑ) και οι αρμοδιότητές του, ιδίως η παροχή γνωμοδότησης σε περίπτωση αντικρουόμενων και ασαφών διατάξεων μεταξύ χωροταξικών πλαισίων και η σχετική τροποποίηση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, εφόσον κριθεί απαραίτητο.

5.2 Προστασία των διοικουμένων από τις ρυθμίσεις των Χωροταξικών Πλαισίων

Από όλα τα προαναφερθέντα συνάγεται με σαφήνεια ότι ο νομοθέτης αναγνωρίζει ότι από νομικής απόψεως τα Χωροταξικά Πλαίσια έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες προσβάλλονται σύμφωνα με τις αρχές του Γενικού Διοικητικού Δικαίου με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, λόγω της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητάς του επί των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών οργάνων, πλην των περιπτώσεων που όταν η διαφορά γεννάται από εκτελεστή διοικητική πράξη, ο νομοθέτης κατά την έννοια των άρθρων 94 παρ. 1, 95

κριτηρίων και όρων και πάντως διατάξεων που διαθέτουν επαρκή βαθμό ακρίβειας και σαφήνειας, οι οποίες αναπτύσσονται για τον λόγο αυτό πλήρη κανονιστική ισχύ. Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, τότε τα χωροταξικά πλαίσια καθίστανται αντιτάξιμα και έναντι περιβαλλοντικών και λοιπών αδειών, καθόσον έργα που δεν πληρούν τα προβλεπόμενα από τα πιο πάνω, πλαίσια κριτήρια και όρους δεν μπορούν να αδειοδοτηθούν Βλ. ΣτΕ 2741/2014.

παρ. 1 περ. α και 95 παρ. 3 του Συντάγματος ερμηνευμένα συνδυαστικά, μπορεί να δίδει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια μόνον ειδική αρμοδιότητα για κάποιες υποθέσεις που εξ αντικειμένου δεν επιβάλλεται να εκδικασθούν από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Συνεπώς, τα Χωροταξικά Πλαίσια υπάγονται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Άλλωστε η κανονιστική ισχύς την οποία ο νομοθέτης κατά το προισχύσαν αλλά και το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο έχει επιφυλάξει για τα χωροταξικά πλαίσια διασφαλίζει την δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των περιεχομένων σ' αυτά ρυθμίσεων και κατευθύνσεων από την μια και από την άλλη την παροχή δυνατότητας δικαστικής προστασίας των διοικουμένων από τις ρυθμίσεις τους, όπως και από κάθε διοικητική πράξη, αλλά και προστασίας από τον τρόπο εφαρμογής των ρυθμίσεών τους από τα διοικητικά όργανα.

Και τούτο, καθώς τα χωροταξικά πλαίσια επικαλούνται από την Διοίκηση προκειμένου να θεμελιωθεί η ορθότητα των ρυθμίσεων και προβλέψεων των υποκείμενων σχεδίων, ήτοι των πολεοδομικών καθώς και των διαφόρων αδειών ή / και αποφάσεων έγκρισης οικονομικών και παραγωγικών δραστηριοτήτων, περιβαλλοντικών όρων για εκτέλεση έργων κ.λ.π.

Συνεπώς και σε περίπτωση που τα χωροταξικά πλαίσια δεν θεωρούνταν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, το αποτέλεσμα θα ήταν να καθίστανται ανέλεγκτα παρά το γεγονός ότι παράγουν έννομες και δεσμευτικές συνέπειες, Και τούτο καθώς θα είχε καταστεί αδύνατος με βάση τις νομοθετικές και συνταγματικές προβλέψεις ο έλεγχος των ρυθμίσεών τους από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια αφενός, είτε ευθέως είτε έστω και παρεμπιπτόντως μέσω της προσβολής υποκείμενων σχεδίων που βασίζονται στις προβλέψεις τους και αφετέρου η προστασία των τυχόν θιγομένων από τις ρυθμίσεις τους ή των τυχόν θιγομένων από τον τρόπο εφαρμογής των ρυθμίσεών τους από την Διοίκηση στα πλαίσια της έκδοσης άλλων διοικητικών πράξεων.

6. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΙΔΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Ο Ν.2742/1999 (ΦΕΛ 207/Α/1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» εισήγαγε το Γενικό, τα Ειδικά και τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, ως κύρια μέσα χωροταξικού σχεδιασμού. Τα Ειδικά Πλαίσια παρείχαν κατευθύνσεις, μεταξύ άλλων, για τη χωρική διάρθρωση ορισμένων

κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας και είχαν ως στόχο να εξειδικεύσουν ή και να συμπληρώσουν τις κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου.

Ο Ν.2742/1999 αντικαταστάθηκε από το Ν. 4269/2014 (ΦΕΚ 142/Α/2014) «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη», ο οποίος και όρισε δύο επίπεδα στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού: τα Εθνικά και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια. Ο Ν.4269/2014 αντικαταστάθηκε από το Ν.4447/2016 (ΦΕΚ 241/Α/2016) «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες 2 διατάξεις», ο οποίος διατήρησε τα επίπεδα στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού του προηγούμενου νόμου και αντικατέστησε τα «Εθνικά» Χωροταξικά Πλαίσια με τα «Ειδικά». Όρισε, επίσης, ότι τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια προσδιορίζουν στρατηγικές κατευθύνσεις σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, για «τη χωρική διάρθρωση τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων και γενικότερα τομέων ανάπτυξης εθνικής σημασίας σε εξειδίκευση της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής εφόσον αυτή εμπεριέχει σχετικές κατευθύνσεις». Επιπλέον, όρισε ότι το ισχύον Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΦΕΚ 128/Α/2008) επέχει εφεξής θέση Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής. Μετά την έγκριση της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης θα ενσωματωθεί σε αυτήν και θα πάψει να ισχύει.

Σύμφωνα με την ισχύουσα Χωροταξική Νομοθεσία και ιδιαίτερα το Άρθρο 7. «Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια - Αντικατάσταση του άρθρου 5 του ν. 4447/2016» του Ν. 4759/2020, (ΦΕΚ 245/Α/9.12.2020) «Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις», όπως ισχύει, τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια αποτελούν σύνολα κειμένων και διαγραμμάτων, με τα οποία προσδιορίζονται κατευθύνσεις σε εθνικό επίπεδο και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις, ιδίως, για:

- α) τη χωρική διάρθρωση και δομή του οικιστικού δικτύου της Χώρας,
- β) τη χωρική διάρθρωση τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων και γενικότερα τομέων ανάπτυξης εθνικής σημασίας,
- γ) τη χωρική διάρθρωση δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής και διοικητικής υποδομής,
- δ) τη διαμόρφωση πολιτικής γης,
- ε) την προστασία του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου,

στ) τη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση περιοχών του εθνικού χώρου που έχουν ιδιαίτερη σημασία από χωροταξική, περιβαλλοντική, αναπτυξιακή ή κοινωνική άποψη, όπως είναι οι παράκτιες, νησιωτικές, ορεινές και προβληματικές περιοχές,

ζ) την προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων χωρικής ανάπτυξης μείζονος σημασίας ή και διακρατικής ή διαπεριφερειακής εμβέλειας.

Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια αποτελούν τα βασικά εργαλεία άσκησης χωροταξικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο ενώ τα αντίστοιχα Περιφερειακά εντάσσονται στην περιφερειακή κλίμακα σχεδιασμού.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια αποτελούν κατά βάση κατευθύνσεις και εκφράζουν στόχους για την χωρική ανάπτυξη και οργάνωση σε εθνική κλίμακα, χωρίς να αποκλείεται να θεσμοθετούν και ρυθμίσεις, όπου απαιτηθεί. Συνεπώς, τα ΕΧΠ έχουν μικό χαρακτήρα καθώς περιλαμβάνουν τόσο κατευθύνσεις, με τις οποίες στοχεύεται η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και δεσμεύουν τα αρμόδια διοικητικά όργανα όσο και διατάξεις, που μπορεί να είναι αμέσως εφαρμοστέες και δεσμευτικές (Γιαννακούρου, 2022). Σε κάθε περίπτωση, τόσο οι κατευθύνσεις όσο και οι ρυθμίσεις που περιέχουν τα ΕΧΠ είναι δεσμευτικές για τα υποκείμενα Τοπικά και Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια ενώ αντίθετα τα Περιφερειακά Χωροταξικά είναι δυνατόν να εξειδικεύουν, συμπληρώνουν ή και να τροποποιούν τις κατευθύνσεις των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, εφόσον παρέχεται αυτή η δυνατότητα.

Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια υπόκεινται σε διαδικασία Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και εγκρίνονται μαζί με τις στρατηγικές μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων με κοινή απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών, μετά την διατύπωση γνώμης από το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας.

Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια αναθεωρούνται μετά την πάροδο πενταετίας από την έγκριση ή την προηγούμενη αναθεώρησή τους. Κατ' εξαίρεση, πριν από την πάροδο της πενταετίας είναι δυνατή η τροποποίησή τους, με στόχο τη βελτίωση και επικαιροποίησή τους, προκειμένου να:

- αντιμετωπισθούν ζητήματα που ανακύπτουν από την προώθηση ή εφαρμογή προγραμμάτων διεθνούς, ευρωπαϊκού, διασυνοριακού, διακρατικού ή διαπεριφερειακού χαρακτήρα,

- αντιμετωπισθούν εξαιρετικές ανάγκες από φυσικές ή τεχνολογικές καταστροφές και κινδύνους,
- επέλθουν τυχόν ήσσονες αλλαγές που απαιτούνται για την επίτευξη των αποτελεσμάτων τους, εφόσον από τις εκθέσεις αξιολόγησης προκύπτει ότι η εφαρμογή τους δεν έχει οδηγήσει στα αποτελέσματα που επιδιώκονται, δ) προσαρμοσθούν σε νομοθετικές τροποποιήσεις μεταγενέστερες της έγκρισής τους,
- ενσωματώσουν προτάσεις Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων μέσω της ανάδρασης και
- ενσωματωθούν νέα αρχαιολογικά δεδομένα και τυχόν επικαιροποιημένο θεσμικό πλαίσιο προστασίας των υφιστάμενων αρχαιοτήτων και μνημείων.

Δεν απαιτείται η εκπόνηση στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, εάν οι αλλαγές είναι ήσσονος σημασίας.

Σημαντική πρόνοια της ισχύουσας νομοθεσίας είναι η πρόβλεψη ίδρυσης του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕ.ΣΥ.ΧΩ.Θ.Α.), με βασική αρμοδιότητα την επίλυση συγκρούσεων μεταξύ των διαφορετικών Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, καθώς και άρσης ζητημάτων συμβατότητας χωρικών πλαισίων ή σχεδίων με τον υπερκείμενο σχεδιασμό, και η σχετική διατύπωση γνώμης για την διόρθωση σφαλμάτων στα εγκεκριμένα κείμενα και διαγράμματα. Μάλιστα, σε περίπτωση μη ουσιωδών διορθώσεων, προβλέπεται η ένταξή τους στο ΕΧΠ με έκδοση ΚΥΑ του ΥΠΕΝ και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού ενώ σε ουσιωδέστερες διορθώσεις, το ΕΧΠ τροποποιείται με την διαδικασία με την οποία είχε το πρώτον εγκριθεί.

Ο τύπος τον οποίο περιβάλλεται η έγκριση των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων (υπουργικές αποφάσεις) σηματοδοτεί την κατευθυντήρια φύση τους και την συνακόλουθη αναγκαιότητα περαιτέρω εξειδίκευσής τους μέσω των υποκείμενων σχεδίων ή άλλων διοικητικών πράξεων

Παρά ταύτα, τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια έχουν θεωρηθεί από το ΣτΕ, και ιδίως υπό το καθεστώς του Ν. 2742/2009, ως διοικητικές πράξεις νομικώς δεσμευτικές και επομένως δεκτικές προσβολής με αίτηση ακυρώσεως⁵⁹.

⁵⁹ Βλ. Σχετικές Αποφάσεις ΣτΕ 1421/2013 & 4966/2014 μετά από αίτηση ακυρώσεως κατά του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) και τις Υδατοκαλλιέργειες, αντίστοιχα

Παρατηρείται άμβλυνση της ιεραρχικής δομής του συστήματος χωρικού σχεδιασμού και δίνονται περιθώρια ευελιξίας και ανάδρασης, με βάση τις έννοιες της διαβάθμισης, της δεσμευτικότητας των κατευθύνσεων και την εξειδίκευση, συμπλήρωσης και τροποποίησης των κατευθύνσεων και των ρυθμίσεων, εφόσον παρέχεται αυτή η δυνατότητα από το υπερκείμενο σχέδιο. Αυτή η δυνατότητα φαίνεται να αφορά κυρίως τις κατευθύνσεις χωρικού σχεδιασμού που περιέχονται στα Χωροταξικά Πλαίσια, εθνικού ή Περιφερειακού επιπέδου και οι οποίες μπορεί να διαθέτουν κυμαινόμενη κανονιστική πυκνότητα και άρα να επιδέχονται εξειδίκευση, συμπλήρωσης ή/και τροποποίησης από τον υποκείμενο σχεδιασμό (Γιαννακούρου, 2022).

Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια διακρίνονται σε δύο (2) κατηγορίες:

- i) Στα Ειδικά Πλαίσια, που αφορούν σε τομείς παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας και έχουν θεσμοθετηθεί και είναι σε ισχύ τέσσερα (4) ΕΧΠ έως σήμερα, για τους εξής τομείς:
 - a) ΕΧΠ Καταστημάτων Κράτησης (ΦΕΚ 1575/Β/28.11.2001), Έχει εκδοθεί με το προϋφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και είναι σε διαδικασία αξιολόγησής του από ομάδα εργασίας του ΥΠΕΝ
 - b) ΕΧΠ Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΦΕΚ 2464/Β/3.12.2008), Έχει εκδοθεί με το προϋφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και είναι σε εξέλιξη σχετική μελέτη αξιολόγησής – αναθεώρησής του⁶⁰
 - c) ΕΧΠ Βιομηχανίας (ΦΕΚ 151/ΑΑΠ/13.4.2009), Έχει εκδοθεί με το προϋφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και αναμένεται να ξεκινήσει διαδικασία αξιολόγησής – αναθεώρησής του⁶¹
 - d) ΕΧΠ Υδατοκαλλιεργειών (ΦΕΚ 2505/Β/4.11.2011), Έχει εκδοθεί με το νέο νομοθετικό πλαίσιο και απαιτείται η αξιολόγησή του
 - e) ΕΧΠ Ορυκτών Πρώτων Υλών – Είναι σε εξέλιξη Μελέτη κατάρτισής του με το νέο νομοθετικό πλαίσιο

⁶⁰ Με βάση τα νέα δεδομένα, όπως οι στόχοι του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΦΕΚ 4839/Β/2019) και η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την χωροθέτηση αιολικών έργων στις περιοχές του Δικτύου Natura (C(2020) 7730 final).

⁶¹ Με βάση τις προδιαγραφές της μελέτης αναθεώρησης, όπως έχουν τεθεί από το Τεύχος Τεχνικών Δεδομένων, Δ/ση Χωροταξικού Σχεδιασμού ΥΠΕΝ, (2020), Αξιολόγηση και αναθεώρηση του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για την Βιομηχανία, ΤτΔ, Αθήνα

- f) ΕΧΠ Τουρισμού – Έχει ακυρωθεί το ΕΧΠ του 2014 και είναι σε εξέλιξη Μελέτη κατάρτισής του με το νέο νομοθετικό πλαίσιο
- ii) στα Ειδικά Πλαίσια που αφορούν σε λειτουργικές ζώνες ή εκτάσεις σχεδιασμού εθνικής κλίμακας (π.χ. Παράκτιας ζώνης, Νησιωτικού χώρου κ.λπ.), τα οποία όμως δεν έχουν τύχει εφαρμογής μέχρι σήμερα.

7. Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως προαναφέρθηκαν και αναλύθηκαν ανωτέρω υπό κεφ. 2, προκύπτει ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας.

Εντός του πλαισίου αυτού, ουσιώδης συντελεστής για τη βιώσιμη ανάπτυξη και, κατά μείζονα λόγο, για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων, των οποίων η οικιστική και εν γένει οικονομική ανάπτυξη πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους, είναι τα χωροταξικά σχέδια, με τα οποία τίθενται, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές (ΣτΕ Ολομ. 3478/2000, 613/2002, 2489/2006, 3920/2010, ΣτΕ 7μ. 1421-2, 4013, 4784-5/2013, 4189-93, 4966/2014, 102-3/2018 κ.ά.).

Επίσης, και από τις διατάξεις του Ν. 4759/2020, αλλά και υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, όπως προαναφέρθηκε υπό κεφ. 3 προκύπτει ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει στρατηγικό χαρακτήρα και αφορά τη θέση στόχων και κατευθύνσεων, με σκοπό την

οργάνωση και ανάπτυξη του χώρου σε υπερτοπικό επίπεδο και, αν απαιτείται, τον καθορισμό περιοχών προστασίας και τη θέσπιση ρυθμίσεων για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών και των περιοχών άσκησης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ακολούθως, με βάση τις κατευθύνσεις και τις ρυθμίσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, εκπονείται, θεσπίζεται και εφαρμόζεται ο ρυθμιστικός σχεδιασμός (πολεοδομικός), ιδίως με τη ρύθμιση των χρήσεων γης του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο και τη θέση όρων και περιορισμών δόμησης.⁶²

Συνωδά των ανωτέρω λοιπόν όπως προαναφέρθηκε ο χωροταξικός σχεδιασμός επιδιώκει την επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος με την χρήση κατευθυντήριων διατάξεων που δεσμεύουν τα αρμόδια για την υλοποίησή τους διοικητικά όργανα και όχι τόσο συχνά με την χρήση διατάξεων απαγορευτικού, περιοριστικού ή επιτακτικού χαρακτήρα.⁶³

Στην ίδια θεώρηση καταλήγει και παγιώνεται η νομολογία των αρμοδίων δικαστηρίων τουλάχιστον κατά την τελευταία 20ετία και πλέον, καθώς αναγνωρίστηκε ο δεσμευτικός χαρακτήρας των χωροταξικών πλαισίων που είχαν εγκριθεί κατ' εφαρμογή όλων των μέχρι σήμερα ισχυσάντων διατάξεων και νόμων για τον χωροταξικό σχεδιασμό, ήτοι από τον Ν. 360/1976 έως και τον Ν. 4759/2020 που ισχύει σήμερα.

Στη συνέχεια δε αναφέρονται αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν στα πλαίσια προσβολής διοικητικών πράξεων ή / και χωροταξικών πλαισίων, με τις οποίες γίνεται παγίως δεκτό ότι τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια, παρά το γεγονός ότι καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της διοίκησης, παρόλα αυτά αναπτύσσουν κανονιστική ισχύ και κατ' επέκταση δεν επιτρέπουν την ανατροπή των βασικών επιλογών και της ισορροπίας που θέτουν και για τον λόγο αυτό ελέγχονται ακυρωτικά.

Με την απόφαση ΣτΕ 3488/2003 ακυρώθηκε πράξη χωροθέτησης αεροδρομίου στη Μήλο σε άλλη θέση από αυτή που προέβλεπε το χωροταξικό σχέδιο του νησιού, το οποίο είχε εγκριθεί με απόφαση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος του 1981, κατ' εφαρμογή του Ν. 360/76. Σημειώνεται δε στην απόφαση ότι το σχέδιο χωροταξικού

⁶²βλ. Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 93/2018 σκέψη 16, 89/2019 σκέψη 13, πρβλ. Πρακτικό Επεξεργασίας 37/2018 σκέψη 6

⁶³ Γιαννακούρου Γ. 2022, 2^η έκδοση αναθεωρημένη «Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας» σελ. 123

σχεδίου του νησιού αποτελούσε δεσμευτικό πλαίσιο, εντός του οποίου έπρεπε να σχεδιάζεται και να κατασκευάζεται κάθε έργο που εκτελείται στο νησί.

Με τον ίδιο τρόπο αντιμετωπίστηκαν από την νομολογία και τα περιφερειακά χωρικά πλαίσια του Ν. 2472/1999 για τα οποία, παρά το γεγονός ότι ήταν κείμενα με χαλαρή κανονιστική πυκνότητα, το Δικαστήριο αναγνώρισε κανονιστική ισχύ και δεσμευτικότητα σε ορισμένες σαφείς κατευθύνσεις τους, οι οποίες θα μπορούσαν να επιτελέσουν την κανονιστική λειτουργία έναντι των ιεραρχικά υποκείμενων σχεδίων χωρικού σχεδιασμού και των ατομικών πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Ειδικότερα, με την απόφαση ΣτΕ 3858/2007 κρίθηκε ότι η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή υδροηλεκτρικού έργου στον ποταμό Άραχθο ήταν μη νόμιμη και ως εκ τούτου ακυρωτέα λόγω πρόβλεψης που περιείχε το Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο Ηπείρου και δη ότι « *δεν συνιστάται η κατασκευή υδροηλεκτρικών έργων στα Τζουμέρκα για λόγους περιβαλλοντικής προστασίας...*». Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το επίμαχο χωροταξικό πλαίσιο για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος δεν επιτρέπει την κατασκευή και άλλων υδροηλεκτρικών έργων στον ποταμό, εκτός από τα ήδη προγραμματισμένα κατά τον χρόνο εγκρίσεώς του. Ειδικότερα, στην απόφαση αναφέρεται ότι «*8. Από την διατύπωση αυτή του ΠΠΧΣΑΑ Ηπείρου προκύπτει ότι το Σχέδιο προβλέπει την κατασκευή, μεταξύ άλλων, στον Άραχθο ποταμό μόνον των ήδη τυχόν προγραμματισμένων κατά τον χρόνο εγκρίσεώς του υδροηλεκτρικών έργων, δηλαδή των εντασσομένων σε ισχύον κατά τον χρόνο εκείνο σχετικό πρόγραμμα έργων. Δεν ανέχεται δε, για λόγους περιβαλλοντικής προστασίας, την περαιτέρω εκτέλεση άλλων υδροηλεκτρικών έργων, χωρίς την προηγούμενη τήρηση των προβλεπομένων στο Σχέδιο ειδικών προϋποθέσεων και διαδικασιών, ενώ, αντιθέτως, προβλέπει την αποτροπή της κατασκευής έργων στον ποταμό αυτόν. Εξ άλλου, στην κατά τα ανωτέρω κατηγορία των προγραμματισμένων έργων δεν υπάγονται όσα είχαν μεν ενταχθεί, σε προγενέστερο στάδιο του προγραμματισμού και κατά την έναρξη της διαδικασίας εκπονήσεως του Πλαισίου Σχεδιασμού, παρέμεναν ενταγμένα στο οικείο πρόγραμμα, είχαν, όμως, εν τω μεταξύ, για οποιονδήποτε λόγο, αφαιρεθεί από αυτό, κατά τον χρόνο εγκρίσεως του Σχεδίου».*

Με την απόφαση Ολομ ΣτΕ 3920/2010 ακυρώθηκε πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων μεγάλου επενδυτικού έργου στην περιοχή της Κρήτης λόγω ελλείψεως σχεδιασμού δεύτερου επιπέδου, δηλαδή πολεοδομικού σχεδιασμού γενικού ή ειδικού αλλά και παραβίασης των

κατευθύνσεων του Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου Κρήτης, οι οποίες προέβλεπαν για την περιοχή ήπια τουριστική ανάπτυξη.

Με την απόφαση αυτή η Ολομέλεια επικύρωσε την πάγια μέχρι τότε νομολογία της ότι το Σύνταγμα δεν απαγορεύει την πραγματοποίηση σημαντικών έργων οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, αν αυτά δεν έχουν προβλεφθεί σε χωροταξικό σχέδιο, αλλά μετά την έγκριση του ΠΧΠ θα πρέπει να είναι σύμφωνα με τις κατευθύνσεις και τις προβλέψεις του εν λόγω πλαισίου τόσο τα υποκείμενα επίπεδα χωροταξικού σχεδιασμού, όπως τα πολεοδομικά σχέδια, αλλά πέραν αυτών και οποιαδήποτε ατομική πράξη πραγμάτωσης έργου, όπως εν προκειμένω η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων με σκοπό να διασφαλίζεται η τήρηση των γενικών επιλογών του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού και να επιτυγχάνεται η διαχείριση του χώρου και η ανάπτυξη να παραμένει στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας

Με την απόφαση ΣτΕ 4966/2014 που εκδόθηκε επί αιτήσεως ακύρωσης της υπ' αριθμ. 31722/4-11-2011 αποφάσεως της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης, (Β' 2505/4.11.2011) με την οποία εγκρίθηκε το ειδικό πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις υδατοκαλλιέργειες και η σχετικώς εκπονηθείσα στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων κρίθηκε ότι οι πράξεις έγκρισης ειδικών χωροταξικών σχεδίων υπόκεινται καταρχήν σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως, δεδομένου ότι επάγονται ευθέως έννομες συνέπειες και ειδικότερα, διότι αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα τόσο οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται σ' αυτά, αν και καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης, όσο και οι ειδικότερες ρυθμίσεις τους, κατά τρόπον ώστε να μην ανατρέπονται οι βασικές επιλογές και η συνολική ισορροπία των σχεδίων αυτών. Η κατά τα ως άνω νομική δεσμευτικότητα αναπτύσσεται κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων και κάθε είδους σχεδίων χρήσεων γης, αλλά και κατά την έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Στην ίδια μείζονα σκέψη κατέληξαν και οι ΣτΕ 1421, 1422/2013, 4784, 4785 και 4013/2013 της 7/λούς σύνθεσης. Πιο συγκεκριμένα, με την ΣτΕ 1421/2013 κρίθηκε ότι τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού – τα οποία προέβλεπε το άρθρο 7 του Ν. 2742/1999 και πλέον υπό το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο το άρθρο 5 του Ν. 4447/2016, όπως ισχύει –

αποτελούν πράξεις της εκτελεστικής λειτουργίας με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και αντικείμενο σε σχέση με τις πράξεις της Διοικήσεως που εκδίδονται με βάση εξουσιοδότηση τυπικού νόμου και έχουν κανονιστικό περιεχόμενο, καθώς περιέχουν στρατηγικές επιλογές για την υλοποίηση των οποίων εισάγονται ρυθμίσεις με δεσμευτικό χαρακτήρα που συναρτώνται με αναγκαίες τεχνικές εκτιμήσεις. ⁶⁴Κατά συνέπεια οποιαδήποτε απόφαση τροποποίησης ειδικών χωροταξικών πλαισίων προσβάλλεται παραδεκτώως με αιτήσεις ακύρωσης, δεδομένου ότι επάγονται ευθέως έννομες συνέπειες.

Το ίδιο σκεπτικό επαναλήφθηκε και σε αποφάσεις του Δικαστηρίου αναφορικά με την έγκριση ειδικών χωροταξικών πλαισίων για τις ΑΠΕ, τη βιομηχανία και τις υδατοκαλλιέργειες⁶⁵

Επίσης κρίθηκε από το Δικαστήριο με τις ανωτέρω αποφάσεις ότι η νομική δεσμευτικότητα των σχεδίων αναπτύσσεται και κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων και σχεδίων χρήσεων γης και κατά στην έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των προβλεπόμενων οικονομικών δραστηριοτήτων.

Η πιο πρόσφατη δε απόφαση του Δικαστηρίου είναι η ΣτΕ 175/2021 Ολομ. επί αιτήσεως ακυρώσεως Δήμου κατά της έγκρισης της αναθεώρησης Περιφερειακού Χωροταξικού Σχεδίου. Η απόφαση αυτή έχει μεγάλη σημασία διότι αφορά τις κατευθύνσεις για παραγωγικές δραστηριότητες που περιέχονται στη νέα γενιά χωροταξικών πλαισίων. Συγκεκριμένα πρόκειται για το Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο Στερεάς Ελλάδας και τις κατευθύνσεις για περιοχές εξόρυξης, τις συναφείς βιομηχανικές δραστηριότητες, τα αιολικά πάρκα, τις υδατοκαλλιέργειες και την γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας.

Στην εν λόγω απόφαση διευκρινίζεται ότι *«τόσο οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια, αν και καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης, όσο και οι ειδικότερες ρυθμίσεις των περιφερειακών χωροταξικών πλαισίων, αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα και επομένως οι πληττόμενες ρυθμίσεις, επαγόμενες έννομες συνέπειες ... υπόκεινται σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως»*.

⁶⁴ Βλ. και Φοβάκη Α., (2017) «Ανασκόπηση της νομολογίας ΣτΕ για τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού»

⁶⁵ Βλ. ΣτΕ 3077, 3078 /2015 7μελούς, 3632/2015 Ολομ., 2403/2019 7μελούς

Στο θέμα των ζωνών εξόρυξης το χωροταξικό πλαίσιο, κατά την άποψη του καθηγητή Λ. Βασενχόβεν⁶⁶, εύστοχα (α) παραπέμπει στην δεσμευτικότητα διατάξεων που ισχύουν, π.χ., σε περιοχές προστασίας του περιβάλλοντος ή αρχαιολογικών χώρων, (β) υπογραμμίζει την ισχύ των διατάξεων του Μεταλλευτικού Κώδικα, (γ) περιορίζει την δραστηριότητα στους ήδη κατοχυρωμένους μεταλλευτικούς χώρους, (δ) αρκείται σε στρατηγικές κατευθύνσεις, (ε) παραπέμπει σε εξειδίκευση από υποκείμενα μέσα σχεδιασμού, και (στ) εναρμονίζεται με υπερκείμενα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια. Με βάση αυτά τα δεδομένα, η απόφαση του ΣτΕ απορρίπτει τους προβαλλόμενους λόγους ακύρωσης ως αβάσιμους.

Με την απόφαση κρίθηκε γενικότερα ότι οι αναλυτικές προβλέψεις του προσβαλλόμενου πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος και η προσεκτική έμφαση σε «στρατηγικές» κατευθύνσεις κρίθηκαν ότι εξασφαλίζουν τις προϋποθέσεις της «δέουσας εκτίμησης» των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε περιοχές Natura. Επίσης, στην απόφαση του ΣτΕ πέραν της επίκλησης του αρχαιολογικού νόμου και των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού που ορίζονται, γίνεται εκτενής ανάλυση του πλαισίου για την προστασία του τοπίου και της πολιτιστικής κληρονομιάς και ειδικότερα σχετικά με την προστασία των αρχαιολογικών χώρων.

Σημαντική επισήμανση του καθηγητή είναι ότι ενώ οι προσφεύγοντες ανέπτυξαν και τον ισχυρισμό ότι το πλαίσιο παρεμποδίζει την ανάπτυξη άλλων δραστηριοτήτων ανταγωνιστικών προς την εξόρυξη και άρα παραβιάζονται ατομικά δικαιώματα και η ελευθερία άσκησης επιχειρηματικής και επαγγελματικής δραστηριότητας, οι επαρκείς τοποθετήσεις του συγκεκριμένου πλαισίου για την γενικότερη ανάπτυξη της περιφέρειας το *«προστάτευσαν και οδήγησαν το ΣτΕ στην απόρριψη του προβαλλόμενου λόγου. Το θέμα αυτό θα πρέπει να προβλέπεται από τις χωροταξικές μελέτες ώστε να μην θίγεται η οικονομική ανάπτυξη και τα αντίστοιχα συνταγματικά κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα»*.

Επίσης, όπως αναφέρει ο καθηγητής Βάσενχοβεν, προσβλήθηκαν και οι διατάξεις του πλαισίου περί χωροθέτησης αιολικών πάρκων. Λόγω δε των προβλέψεων του πλαισίου περί τήρησης των σχετικών διαδικασιών, του απαιτούμενου χαρακτηρισμού περιοχών καταλληλότητας, και της εναρμόνισης των προτάσεων με εκείνες του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ, το ΣτΕ απέρριψε τους ισχυρισμούς. Ως προς τις προσβαλλόμενες

⁶⁶ Βλ. σχετ. και Λουδοβίκος Βασενχόβεν, Ομ. Καθηγητής ΕΜΠ Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 175/2021 - Σχόλιο ενός χωροτάκτη για την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 175/2021, ΠερΔικ, 2/2021, σελ. 297 - 299

διατάξεις του πλαισίου για ζώνες υδατοκαλλιεργειών, οι προσεκτικές διατυπώσεις για την τήρηση των σχετικών διαδικασιών και την εναρμόνιση με το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τις υδατοκαλλιέργειες και τα Σχέδια Διαχείρισης Υδατικών Διαμερισμάτων, όπως και οι αναλυτικές κατευθύνσεις του προσβαλλόμενου πλαισίου για τον παράκτιο και νησιωτικό χώρο, οδήγησαν στο συμπέρασμα του ΣτΕ ότι δεν τεκμηριώνεται παραβίαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Ανάλογο ήταν το συμπέρασμα και σε σχέση με τον ισχυρισμό ότι υπονομεύεται η αξιοποίηση της Αγροτικής Γης Υψηλής Παραγωγικότητας (ΑΓΥΠ), και ειδικά του Ελαιώνα της Άμφισσας, λόγω της χάραξης εξορυκτικών ζωνών. Η πρόταση του προσβαλλόμενου πλαισίου για σύνταξη ειδικού προγράμματος για την περίπτωση του Ελαιώνα και οι προβλέψεις που περιέχονται στο πλαίσιο για προστασία της ΑΓΥΠ είχαν ως αποτέλεσμα να κριθεί ότι «είναι απορριπτέα ως αβάσιμα τα προβαλλόμενα περί παραβίασεως της νομοθεσίας για την προστασία της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας».

Ο μοναδικός λόγος ακυρώσεως που έγινε δεκτός από το Δικαστήριο αφορά την διάταξη του Π.Χ.Π. του άρθρου σχετικά με την επιτρεπόμενη από το χωροταξικό πλαίσιο εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων που συνδέονται με την εξόρυξη σε δάση ή δασικές εκτάσεις. Στο σκεπτικό της απόφασης αναφέρεται ότι *«οι κατευθύνσεις που θεσπίζονται με τις επίδικες διατάξεις σχετικά με τη χωροθέτηση μεταλλείων και λατομείων εντός δασών και δασικών εκτάσεων, είναι σύμφωνες με το άρθρο 52 του ν. 998/1979, διότι η ως άνω χωροθέτηση δεν απαγορεύεται, κατ' αρχήν, από τις διατάξεις του τελευταίου, αλλά είναι επιτρεπτή εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις και όροι θέτουν αυτές, καθώς και εκείνοι που απορρέουν από το συνταγματικό καθεστώς προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων, δηλαδή εφόσον αιτιολογείται νομίμως η ανάγκη της χωροθέτησης μεταλλείου, κατόπιν εξετάσεως εναλλακτικών λύσεων, διερεύνησης των επιπτώσεων που θα προκληθούν στο οικοσύστημα και υιοθέτησης των απαραίτητων μέτρων που θα εξασφαλίζουν αφενός την αποτελεσματική προστασία των περιβαλλοντικών παραγόντων και αφετέρου την αποκατάσταση του πληγέντος οικοσυστήματος μετά το πέρας της εκμετάλλευσης και, τέλος, στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την αξιοποίηση του συγκεκριμένου κοιτάσματος (βλ. ΣτΕ 1492, 4013, 4784-5/2013, 3115/2015 7μ.). Κατά συνέπεια, αβασίμως προβάλλεται ότι οι ως άνω ρυθμίσεις της προσβαλλόμενης είναι αντίθετες με τις διατάξεις του άρθρου 52 του ν. 998/1979. Κατά τη γνώμη, όμως, των Αντιπροέδρων Μ. Καραμανώφ και Αικ. Χριστοφορίδου και των Συμβούλων Θ. Αραβάνη, Χ. Λιάκουρα, Ιφ. Αργυράκη και Β. Ανδρουλάκη ο*

προβαλλόμενος λόγος με τους επιμέρους ισχυρισμούς είναι βάσιμος, καθώς δεν προβλέπονται συγκεκριμένοι όροι και προϋποθέσεις για την επέκταση των μεταλλευτικών ζωνών και δραστηριοτήτων, καθώς και για την επέκταση των συνοδών αυτών εγκαταστάσεων, εντός δασών και δασικών εκτάσεων.»

Ειδικότερα, με την ρύθμιση της διάταξης του άρθρου 11 παρ. γ του προσβαλλόμενου Π.Χ.Π. καθορίζεται ως αποδεκτή η εγκατάσταση των βιομηχανικών μονάδων που συνδέονται με την εξόρυξη σε δάση ή δασικές εκτάσεις, στο πλαίσιο των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι πρόσφορη από τεχνικής και οικονομικής απόψεως ή εφικτή η εγκατάσταση εκτός των περιοχών αυτών. Στο σκεπτικό της η εν λόγω απόφαση ορίζει ότι το κριτήριο αυτό δεν συγκαταλέγεται μεταξύ αυτών, βάσει των οποίων ελέγχεται η συμβατότητα της δραστηριότητας σε σχέση με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και το συνταγματικώς επιτρεπτό της υλοποίησής της εντός προστατευόμενης περιοχής. Κατ' επέκταση δε καταλήγει ότι η προσβαλλόμενη ρύθμιση είναι μη νόμιμη και ως εκ τούτου ακυρωτέα διότι δίνει την δυνατότητα εγκατάστασης εντός δασών των βιομηχανικών μονάδων που απλώς συνδέονται με την εξόρυξη, ενώ θα ήταν δυνατόν να εγκατασταθούν οπουδήποτε, δεδομένου ότι δεν συνδέονται άμεσα με το κοίτασμα. Και τούτο προφανώς, καθώς με την διάταξη αυτή δεν γίνεται ευθέως παραπομπή σε ισχύουσες διατάξεις ούτε σε τεχνική ανάλυση. Άρα η προϋπόθεση αυτή που τίθεται με το προσβαλλόμενο πλαίσιο δεν είναι ασφαλές κριτήριο για την εφαρμογή της διάταξης και τον έλεγχο συμβατότητας της δραστηριότητας με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και το επιτρεπτό της ανάπτυξής της εντός προστατευόμενης περιοχής.⁶⁷

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι το θεσμικό πλαίσιο που διέπει σήμερα τον χωρικό σχεδιασμό οφείλει, σε μεγάλο βαθμό, τη δημιουργία του στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία ανέδειξε, τα προβλήματα που σχετίζονται με την απουσία συγκροτημένου πλαισίου για τον χωροταξικό σχεδιασμό (Παπαπετρόπουλος, 2005). Και τούτο καθώς το Ανώτατο Δικαστήριο επεσήμανε πολλακίς με την κατά τα ως άνω αναφερόμενα σχετική νομολογία του την αναγκαιότητα ολοκλήρωσης του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να είναι εφικτή η χωροθέτηση έργων και

⁶⁷ Βλ. σχετ. ο.π. Λουδοβίκος Βασενχόβεν, Ομ. Καθηγητής ΕΜΠ Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 175/2021 - Σχόλιο ενός χωροτάκτη για την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 175/2021, ΠερΔικ, 2/2021, σελ. 297 - 299

δραστηριοτήτων, ενώ έχει κρίνει αντισυνταγματικούς μια σειρά νόμων και πράξεων της διοίκησης⁶⁸.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τον χωροταξικό σχεδιασμό σκοπό έχει να ενισχύσει την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας, να αποσαφηνίσει πλήρως την ιεραρχία μεταξύ των χωρικών πλαισίων και σχεδίων και την δεσμευτικότητά τους, αίροντας την έλλειψη ασφάλειας δικαίου που είχε διαμορφωθεί και προστατεύοντας συγχρόνως το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και προωθώντας την κοινωνική συνοχή και δικαιοσύνη.
2. Κύριος στόχος και ζητούμενο του νομοθετικού πλαισίου είναι να επισπευσθεί η διαδικασία χωροταξικού σχεδιασμού και εκπόνησης των χωρικών σχεδίων και να μειωθούν οι επικαλύψεις, αντιφάσεις και αντιθέσεις μεταξύ των σχεδίων διαφορετικού επιπέδου. Επιπλέον και αναφορικά με τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης επιδιώκεται κυρίως η επίτευξη των στόχων για αξιοπρεπή εργασία και οικονομική ανάπτυξη, για βιομηχανία, καινοτομία και υποδομές, για λιγότερες ανισότητες, για βιώσιμες πόλεις και κοινότητες, για δράση για το κλίμα
3. Τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια αποτελούν το μεσαίο επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού και ειδικότερα τον στρατηγικό σχεδιασμό του κράτους αναφορικά με τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις που αφορούν στην οικονομική ανάπτυξη και εξέλιξη διαφόρων τομέων παραγωγικών δραστηριοτήτων μίας ευρύτερης περιοχής.
4. Σε αντίθεση με το Γενικό Χωροταξικό Πλαίσιο και ήδη Εθνική Χωρική Στρατηγική, που περιέχουν πολιτικές και στόχους της κυβερνητικής πολιτικής χωρίς να επάγονται έννομες συνέπειες και δεσμεύσεις, τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια όπως και τα Περιφερειακά αποτελούν ένα κείμενο κανόνων δικαίου και ρυθμίσεων ενδιάμεσης έντασης και πυκνότητας κείμενο κανόνων, στο μεταίχμιο μεταξύ ήπιου και σκληρού δικαίου, οι οποίες επάγονται δεσμεύσεις, δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα όργανα της Διοίκησης και τα υποκείμενα σχέδια χωροταξικού σχεδιασμού, αλλά και τους διοικούμενους, χωρίς όμως να επιβάλλουν ή να επιτάσσουν συγκεκριμένους περιορισμούς, δεσμεύσεις κ.λ.π.

⁶⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπ. αριθμ. 3661/2005 απόφαση της ολομέλειάς του ΣτΕ, η οποία έκρινε αντισυνταγματικό το άρθρο 10 του ν.3044/2002 που αφορούσε την εκχώρηση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών και τους Νομάρχες και έκανε δεκτό ότι όλες οι πολεοδομικές ρυθμίσεις θα πρέπει να γίνονται με ΠΔ.

5. Με τα ανωτέρω στοιχεία, θεωρία και νομολογία πλέον τόσο υπό το προΐσχύσαν όσο και υπό το κείμενο νομοθετικό πλαίσιο κατατάσσουν τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις με πλήρη κανονιστική ισχύ, οι οποίες προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως, καθώς επάγονται νομικές δεσμεύσεις και συνέπειες. Ενώ η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας μέσα από όλα αυτά τα χρόνια ήταν αυτή που ανέδειξε, ερμήνευσε και διαμόρφωσε το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο αναγνωρίζοντας ότι θα πρέπει να ολοκληρωθεί στο σύνολό του, ώστε να αποτελέσει το πλαίσιο για την διαμόρφωση και ανάπτυξη των διαφόρων τομέων των παραγωγικών δραστηριοτήτων
6. Αναμένεται να κριθεί νομολογιακά η δεσμευτικότητα των χωροταξικών σχεδίων υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς του Ν. 4759/2020, καθώς εισάγει στα πλαίσια της αλληλεπίδρασης μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού την δυνατότητα συμπλήρωσης ή ακόμη και τροποποίησης μιας χωροταξικής κατεύθυνσης από τα υποκείμενα σχέδια, υπό τον όρο της σχετικής ρητής πρόβλεψης από το υπερκείμενο σχέδιο και της μη αντίθεσης της τροποποίησης προς τον πυρήνα της δοθείσας κατεύθυνσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αραβαντινός Α., (1997), Πολεοδομικός Σχεδιασμός για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη του Αστικού Χώρου, Αθήνα, Εκδόσεις Συμμετρία

Ασπρογέρακας, Ε., (2022), Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, Επιστημονικό περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος

Ασπρογέρακας, Ε. & Καλλιώρας, Α. (2020) «Χωρικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης». *Αειχώρος*, 31, 62-93.

Ασπρογέρακας, Ε. και Λάζογλου, Μ. (2018) «Τα θαλάσσια χωροταξικά σχέδια ως εργαλεία του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού». Στο 5ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου): Πρακτικά συνεδρίου, Βόλος: ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Asprogerakas, E. (2020) “Strategies of integrated interventions in Greece: tools and governance schemes”. *Planning Practice & Research*, 35 (5), 575-588.

Βασενχόβεν Α., (2009), Χωροταξία – Πολεοδομία, Σημειώσεις μαθήματος, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα

Βασενχόβεν, Α. (2004) Θεωρία του σχεδιασμού του χώρου. Σημειώσεις μαθήματος, Αθήνα: ΕΜΠ.

Βασενχόβεν, Α. (2002), Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού 'μοντέλου'. *Αειχώρος*, 1, σελ. 30-49.

Βασενχόβεν, Α., Σαπουντζάκη, Κ., Ασπρογέρακα, Ε., Γιαννίρη, Η., Παγώνη Θ., (2010), «Χωρική Διακυβέρνηση – Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας», Αθήνα: Κριτική.

Βεζυριαννίδου, Σ., Λαλένης, Κ., (2018) «Το διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» στα πρακτικά του 5ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 27-30/9/2018.

Γιαννακούρου Γ., (2022), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

- Γιαννακούρου, Γ. (2019) Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γιαννακούρου, Γ., (2009), Η Ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού: από την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη. Νόμος & Φύση
- Γιαννακούρου, Γ., (2008), Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Παπαζήσης, Αθήνα
- Γιαννακούρου, Γ. και Κανκαλάς, Γ. (2014) «Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης». Στο Μ. Μασουράκης και Χ. Γκόρτσος (επ.) Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής. Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, 511-522
- Γιαννακούρου Γ., (1999 – 2004), ‘Το Θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα’ στο Η Ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων: Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής, Βόλος, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας
- CEC – Commission of the European Communities (1997) The EU Compendium of spatial planning and policies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEMAT (2006), Γλωσσάριο Χωροταξίας, Εκδόσεις Συμβουλίου της Ευρώπης, Στρασβούργο
- Council of Europe-CDLR report (2001), «Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action».
- ΕΛΛΑΦΙΚΗ ΑΤΖΕΝΤΑ 2030 – Ένα Μέλλον για όλες τις περιοχές, 1 Δεκεμβρίου 2020, Γερμανία
- Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0 RRF, <https://greece20.gov.gr/to-plires-sxedio/>
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (1992), Ευρώπη 2000. Προοπτικές Ανάπτυξης του Κοινοτικού Εδάφους, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (1995), Ευρώπη 2000+Συνεργασία για τη χωροταξία στην Ευρώπη, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (1998), Αειφόρος Αστική Ανάπτυξη στην ΕΕ: Πλαίσιο Δράσης, COM (1998) 605 Τελικό

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), ΣΑΚΧ: Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2004), Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή: σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία – Τρίτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, COM/2004/107, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, σ. 27.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2005), Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πολιτική της Συνοχής για την ενίσχυση της Ανάπτυξης και της Απασχόλησης: Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας, 2007 - 2013», Βρυξέλλες 5.7.2005, COM (2005) 0299)

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2008), “Ένας οδικός χάρτης για τον Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό επίτευξη κοινών αρχών στην ΕΕ”, COM(2008).

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2012) Γαλάζια ανάπτυξη: Ευκαιρίες για βιώσιμη ανάπτυξη στους τομείς της θάλασσας και της ναυτιλίας. 13.9. COM (2012) 494.

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ), (2020), ECO/507, Γνωμοδότηση «Αναθεώρηση της εδαφικής ατζέντας της ΕΕ, του Χάρτη της Λειψίας και του Αστικού θεματολογίου της ΕΕ», [Διερευνητική γνωμοδότηση κατόπιν αιτήματος της γερμανικής Προεδρίας]

European Spatial Planning Observation Network (ESPON), <https://www.espon.eu/> .

European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) (2007), Spatial development glossary: Territory and landscape, No. 2. Strasbourg: Council of Europe Publishings

Europa 2013, Σύνοψη της νομοθεσίας της Ε.Ε., διαθέσιμο στο: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_el.htm

EU Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, (2007), The Territorial Agenda of the EU. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Leipzig, 24/25 May 2007

https://www.bmvbs.de/Anlage/original_998233/TerritorialAgenda-of-the-European-Union-

Agreed-on-25-Mai-2007.pdf.

Getimis P., Grigoriadou D., The europeanisation of urban governance in Greece: a dynamic and contradictory process, Panteion University – UEHR

Καυκαλάς, Γ. (2004) «Το επιστημονικό πεδίο της χωρικής ανάπτυξης: Εξελίξεις και βασικές συνιστώσες». Στο Καυκαλάς, Γ. (επιμ.) Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης. Αθήνα: Κριτική, σσ. 15-38

Καυκαλάς, Γ., (2000), 'Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και τάσεις συγκρότησης του νέου Ευρωπαϊκού Χώρου', στο Ο Νέος Ευρωπαϊκός χώρος: Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης, Εκδόσεις Θεμέλιο

Καυκαλάς, Γ., (1994), 'Περιφερειακή Ανάπτυξη και Χωρική Ολοκλήρωση: Θεωρητικές θέσεις και στοιχεία μιας τυπολογίας', στο Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία, Ανάλυση και Πολιτική, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο

Lalenis, K., De Jong, M. and Mamadouh, V. (2002) «Families of Nations and Institutional Transplantation», in: De Jong, M., Lalenis, K., Mamadouh, V. «Institutional Αειχώρος, 33: 36-63 63

Μέλισσας, Δ. (2019) Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο. Αθήνα: Σάκκουλας.

Μπεριάτος, Η. (2012) «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση» Πρακτικά του 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου του ΤΜΧΠΠΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας σελ. 2-9.

Μπεριάτος, Η. (2007), Η χωροταξία στην Ελλάδα: Γενική θεώρηση, Διδακτικές σημειώσεις (Τόμ. β). Βόλος: Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας.

Οδηγία 92/43/ EOK του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 «Για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (EEL 206/7/22.7.1992)

Οδηγία 2001/42/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001 των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EEL 197/30/21.7.2001), σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων

Οδηγία πλαίσιο 2008/56/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17 ης Ιουνίου 2008 «περί πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής για το Θαλάσσιο Περιβάλλον (οδηγία-πλαίσιο για τη θαλάσσια στρατηγική)»

Οδηγία 2009/147/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Νοεμβρίου 2009 περί διατηρήσεως των άγριων πτηνών (EE L 20 της 26.1.2010)

Οδηγία 2011/92/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (EE L 26 της 28.1.2012)

Οδηγία 2013/133 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Μαρτίου 2013 (Πρόταση) «για τη θέσπιση πλαισίου για τον Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Παράκτιων Ζωνών».

Οδηγία 2014/89/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 2014, «Περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» (EE L 257/135/28.8.2014)

Οικονόμου Δ. (2009) “Αποτίμηση του Ν1337/83, 25 χρόνια μετά”, στο 25 Κείμενα για το σχεδιασμό και ανάπτυξη του χώρου. Συλλογικός Τόμος. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας., ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος.

Οικονόμου, Δ. (2009) Χωροταξική πολιτική. Σημειώσεις μαθήματος. Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Οικονόμου Δ., (2008), Τα συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού στον διεθνή χώρο σήμερα: μια συγκριτική επισκόπηση, Κριτική, Αθήνα

Οικονόμου Δ. και Πετράκος Γ. (2004) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος.

Οικονόμου, Δ., Παπαμίχος, Ν., (2003), ‘Χωρικός σχεδιασμός μητροπολιτικών περιοχών’ στο *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Οικονόμου, Δ., (2002), Πολεοδομία: Θεωρία, Τεχνικές, Πολιτική, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Βόλος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

- Οικονόμου Δ.* (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 101-102, Αειχώρος
- Οικονόμου, Δ.*, (2000), ‘Ο διεθνής Μητροπολιτικός ρόλος της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος’, στο Ο Νέος Ευρωπαϊκός χώρος: Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Οικονόμου, Δ.*, (1994), ‘Αστική Ανάπτυξη και Χωροταξική Οργάνωση Οικιστικού Δικτύου’, στο Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία, Ανάλυση και Πολιτική, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο
- OECD*, (2020), Περιφερειακή Πολιτική της Ελλάδας μετά το 2020, OECD, Paris.
- OECD*, (2019) «Making Decentralization Work». A Handbook for Policy Makers. Multilevel Governance Studies. OECD. Paris
- ΟΚΕα* (Ιούνιος 2020), Γνώμη Πρωτοβουλίας με τίτλο «Χωροταξικός Σχεδιασμός: Προβλήματα – Προκλήσεις»
- ΟΚΕβ* (Νοέμβριος 2020), Γνώμη Πρωτοβουλίας με τίτλο «Εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας».
- ΠΔ 59/2018 (ΦΕΚ 114/Α/2018) «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης»
- Πισσαρίδης κ.ά.* (2020) «Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία», Τελική Έκθεση, 201124153814_pissaridi-1.pdf
- Ρόζος, Ν.*, (1994), Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού
- ΣΕΒ*, (2021), Η Χωροταξία ως προϋπόθεση Ανάπτυξης, Οικονομία και Επιχειρήσεις, Special Report Χωρικός Σχεδιασμός
- Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος* (2017) «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα», διαΝΕΟσις.
- Silva E & Acheampong R*, (2015), Developing an Inventory and typology of land use planning systems and policy instruments in OECD countries, OECD Environment Working Papers, No 94, OECD Publishing, Paris
- Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> .

Φοβάκη, Α., (2017), Ανασκόπηση της νομολογίας ΣτΕ για τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, Νόμος και Φύση, 2017

First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union, adopted at the Informal Council of Ministers responsible for spatial planning and development held in Ponta Delgada (Azores) on 23-24 November 2007 (the First Action Programme) https://www.mzopu.hr/doc/FAPFTITA_14022008.pdf

United Nations, (2008), *Spatial planning: Key Instrument for development and effective governance with special reference to countries in transition*. Geneva: United Nations Publication.

UNEP, (2008), *Protocol on integrated coastal zone management in the Mediterranean Action Plan: Priority Actions Programme. Regional Activity Centre*” (PAP/RAC). [s.l.]: UNEP.

Χαϊνταρλής, Μ. (2017) Τα νομικά εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χαϊνταρλής, Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, 18-24.