

ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΑΠΟ ΤΑ ΠΡΑΚΤΙΚΑ
Της 6^{ης} τακτικής συνόδου της Αντιπροσωπείας
02/05/2011

**Θέμα 5^ο : «Εκτός Σχεδίου Δόμηση και Χωροταξικός Σχεδιασμός
(εισήγηση από επιτροπή)**

Μετά από αυτά το κείμενο που ακολουθεί αποτελεί την θέση του περιφερειακού τμήματος ΤΕΕ Πελοποννήσου και όλα τα όργανα του τμήματος καθώς και όλοι οι εκπρόσωποι του στα όργανα της πολιτείας, όταν και όπου εκπροσωπούν το ΤΕΕ, οφείλουν να εναρμονίζονται με αυτό.

Εκτός σχεδίου δόμηση και χωροταξικός - πολεοδομικός σχεδιασμός

A. Εισαγωγή

Με τον όρο περιοχές «εκτός σχεδίου» ορίζουμε εκείνες τις περιοχές του Ελλαδικού χώρου που βρίσκονται εκτός των ορίων των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και εκτός των ορίων των οικισμών που προϋφίστανται του έτους 1923 καθώς και των οριοθετημένων οικισμών. Οι περιοχές αυτές διέπονται από τις γενικές ή ειδικές πολεοδομικές διατάξεις (ΠΔ 24-5-85 κλπ) με τις οποίες έχουν θεσπιστεί, μεταξύ άλλων, όροι και περιορισμοί δόμησης.

Τμήματα των εκτός σχεδίου περιοχών, διάσπαρτα στον Ελλαδικό χώρο, ενδεχομένως να είναι περιοχές «εντός σχεδιασμού». Είναι δηλαδή εκτός σχεδίου περιοχές οι οποίες μελετήθηκαν στα πλαίσια χωροταξικών ή πολεοδομικών μελετών και στην συνέχεια εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε απόφαση του αρμοδίου οργάνου της πολιτείας (ΓΓ περιφέρειας, Γραμματέας αποκεντρωμένης διοίκησης κλπ) με κεντρικό στόχο την ανάπτυξη. Η κεντρική διοίκηση οφείλει να παίρνει όσα μέτρα απαιτούνται ώστε η ανάπτυξη να είναι και αειφόρος δηλαδή να μην εξαντλούνται εξαιτίας της φυσικοί πόροι αφενός και να μην αναιρούνται λόγω αυτής τα αίτια που την προκαλούν όπως π.χ. συμβαίνει με την αισθητική υποβάθμιση του τοπίου αφετέρου.

Η χωροταξική μελέτη είναι προϊόν διεπιστημονικής συνεργασίας διότι:

⇒ Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι αρμοδιότητα και ευθύνη της κεντρικής διοίκησης ενώ η εφαρμογή του είναι αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η κεντρική διοίκηση έχει την υποχρέωση να εκδίδει τα νομοθετήματα εκείνα που θα αποτελούν το θεσμικό πλαίσιο με βάση το οποίο θα συντελεστεί ανάπτυξη στην «εκτός σχεδίου» και «εντός σχεδιασμού» περιοχή και με τις προβλέψεις που θα διασφαλίζουν τον βιώσιμο και αειφόρο χαρακτήρα της ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος

⇒ Ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει στρατηγικό χαρακτήρα και οι προβλέψεις του νομοτελειακά θα πρέπει να λειτουργούν ευνοϊκά, όχι μόνο για

το κομμάτι εκείνο της κοινωνίας στο οποίο η αναμενόμενη ανάπτυξη θα αποφέρει τα οικονομικά οφέλη αλλά για ολόκληρη την κοινωνία,

⇒ Με τον χωροταξικό σχεδιασμό, η γη θα πρέπει να αντιμετωπίζεται κατ' αρχήν ως Δημόσιο αγαθό και όχι ως εμπορεύσιμο είδος του οποίου θα επηρεάζεται είτε θετικά είτε αρνητικά η αξία του.

Έτσι εκτός από την βασική ειδικότητα του χωροτάκτη πολεοδομίου πρέπει να μετέχουν στην ομάδα ως μέλη ή ως επιστημονικοί σύμβουλοι και οικονομολόγοι, νομικοί, γεωπόνοι κλπ. για σφαιρικότερο και πληρέστερο αποτέλεσμα.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι στην ουσία χάραξη πολιτικής στρατηγικού χαρακτήρα, δηλαδή παραγωγής αποτελεσμάτων σε μεγάλο χρονικό ορίζοντα. Ως πολιτική πρέπει να υπηρετεί το λαϊκό συμφέρον και να προστατεύει το περιβάλλον, μέσα στα πλαίσια της ελεγχόμενης ανάπτυξης και του ορθολογισμού.

Έτσι όταν αξιολογούμε μια χωροταξική μελέτη οφείλουμε να ανιχνεύουμε τι υπηρετεί στην πραγματικότητα και όχι αυτό που επιφανειακά φαίνεται..

Είναι ιδιαίτερος σημαντικό μετά την έγκριση της χωροταξικής μελέτης, άμεσα να πραγματοποιούνται οι προβλεπόμενες από αυτήν πολεοδομικές μελέτες, με τις οποίες εξειδικεύονται και αναλύονται περαιτέρω οι κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού.

B. Περιγραφή της έως σήμερα κατάστασης

Οι κυβερνήσεις της Ελλάδας από την δεκαετία του 50 μέχρι και πρόσφατα αντί να προωθήσουν το χωροταξικό σχεδιασμό επ' ωφελεία του Ελληνικού λαού ακολούθησαν την εύκολη οδό της θεσμοθέτησης της εκτός σχεδίου δόμησης.

Έτσι άρχισε σταδιακά να δομείται η εκτός σχεδίου περιοχή με βάση βασιλικά και προεδρικά διατάγματα χωρίς να έχουν θεσπιστεί οι κατά την επιστήμη απαραίτητες χρήσεις γης. Με κάθε νέο διάταγμα για την εκτός σχεδίου δόμηση γινόταν αύξηση των ορίων αρτιότητας με ταυτόχρονη θέσπιση των προηγούμενων ορίων ως παρεκκλίσεις. Αυτή η πραγματικότητα έχει αποτελέσει την βάση οικονομικών συναλλαγών και την αιτία της σε μεγάλο βαθμό μετατροπής του αγαθού της εκτός σχεδίου γης σε «εμπόρευμα», σε είδος δηλαδή που αξιοποιείται όχι για την κάλυψη των βασικών αναγκών του ανθρώπου μέσα από την παραγωγική χρήση του αλλά για άσκηση επιχειρηματικής και εμπορικής δραστηριότητας.

Οι μέχρι σήμερα εφαρμοζόμενες πολιτικές προωθούσαν αποσπασματικές πολεοδομικές ρυθμίσεις χωρίς το αναγκαίο χωροταξικό υπόβαθρο και επιταχύνουν τη συγκέντρωση και συγκεντροποίηση του κεφαλαίου.

Υιοθέτησαν και προώθησαν την πολιτική της κερδοσκοπίας στη γη, προς όφελος του μεγάλου κεφαλαίου, οδηγώντας σε τάσεις γιγαντισμού και υπερσυγκεντρωτισμού.

Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις διαφόρων νόμων με αποκορύφωμα το ειδικό χωροταξικό πλαίσιο για τον τουρισμό με το οποίο θεσπίστηκε η δυνατότητα της πώλησης με οριζόντια ιδιοκτησία τμημάτων ξενοδοχείων αλλάζοντας τον χαρακτήρα της δραστηριότητας από παραγωγική του τριτογενούς τομέα σε καθαρά εμπορική στέγης -«προνόμιο» που έως σήμερα είχε η εντός σχεδίου περιοχή.

Οι παρεμβάσεις των φαινομενικά «θαρραλέων» υπουργών στη Νομοθεσία της εκτός σχεδίου Δόμησης είναι αποσπασματικές και με την προχειρότητα που τις χαρακτηρίζει μάλλον δημιουργούν επιπλέον προβλήματα και καθιστούν όμηρους όχι

μόνο τους μηχανικούς αλλά και τους ιδιοκτήτες, αφού εγκαθιδρύουν συστημική αβεβαιότητα ως προς το οικοδομήσιμο ή μη των γεωτεμαχίων.

Η πολυνομία και η πολυερμηνεία είναι τα αμάχητα όπλα της πυραμίδας της εξουσίας, ανεξάρτητα από ποια κυβέρνηση και από ποιο επίπεδο ασκείται κάθε φορά. Όπλα με τα οποία εξυπηρετεί τις πελατειακές σχέσεις της σε όλα τα επίπεδα, με ότι αυτό συνεπάγεται.

Αυτά σε ότι αφορά στο θεσμικό περιβάλλον.

Το δομημένο περιβάλλον, που υποτίθεται ότι πρόκυψε μετά από εφαρμογή των «νόμιμων» αδειών δόμησης και μελετών σκιαγραφείται από τα εξής:

⇒ μελέτες καθόλα σύμφωνες με την νομοθεσία αλλά κατασκευές που την καταστρατηγούν αφού συναντάμε πληθώρα τριώροφων ή και τετραώροφων κτιρίων εκεί που επιτρέπεται η ανέγερση μέχρι δύο ορόφων

⇒ ηλεκτροδοτημένα κτίρια σε επαφή με επαρχιακές οδούς ενώ θα έπρεπε να απέχουν τουλάχιστον 20 (είκοσι) μέτρα από τον άξονα τους (καθ' υπέρβαση άδειας, χωρίς άδεια...)

⇒ Περιτοιχίσεις γηπέδων και αγροτεμαχίων με πρόσωπο σε επαρχιακούς δρόμους, με προφανή καταπάτηση της ζώνης απαλλοτρίωσης

⇒ Τοίχους αντιστήριξης ύψους έως 10 (δέκα) μέτρα ενώ είναι γνωστό ότι το ύψος αυτό δεν μπορεί να υπερβαίνει το 1,50 (ενάμιση) μέτρο χωρίς αιτιολογημένη έγκριση ΕΤΤΑΕ.

⇒ πληθώρα παράνομων κατατμήσεων με υπαγωγή στις παρεκκλίσεις δια της «απονομής» βολικού χρόνου δημιουργίας με συμβόλαια χρησικτησίας

⇒ πληθώρα «μοναδικών» και «κυριότερων» δημοτικών δρόμων με κατά παραγγελία αποφάσεις νομάρχη για εξυπηρέτηση «ημετέρων»

⇒ πληθώρα «ανακηρύξεων» δρόμων που διανοίχτηκαν μετά το 1923 σε κοινόχρηστους, για την παροχή δυνατότητας κατατμήσεων σε ημετέρους, αφού μετά την θέσπιση της απαίτησης προσώπου 25 μ σε κοινόχρηστη οδό δεν είναι δυνατή η κατάτμηση των πάντων.

Έχοντας κατά νου όλα αυτά δηλαδή αφενός το τι η νομοθεσία επιτρέπει να οικοδομηθεί και με τι όρους στην εκτός σχεδίου και εκτός σχεδιασμού περιοχή και αφετέρου τι στην πραγματικότητα οικοδομείται και με τι όρους, μπορούμε να απαντήσουμε τα πιο κάτω διλήμματα:

1. Για τα προβλήματα της εκτός σχεδίου περιοχής ευθύνεται η νομοθεσία με τις παρεκκλίσεις της ή η παντελής έλλειψη του δημόσιου ελέγχου των κατασκευών ακόμα και σε βασικά στάδια της κατασκευής;

2. Είναι ουσιώδες να γίνεται εξονυχιστικός έλεγχος των μελετών από τις πολεοδομικές υπηρεσίες -όπως γίνεται σήμερα- και έλεγχος των κατασκευών μόνο μετά από καταγγελία ή είναι ουσιώδες να περιοριστεί ο έλεγχος των μελετών στα απαραίτητα (π.χ. διάγραμμα

κάλυψης) και να θεσπιστεί ο κατά στάδια δημόσιος έλεγχος των κατασκευών;

3. Η αφαίρεση του χαρακτήρα του οικοδομήσιμου από γήπεδα που νόμιμα τον κατέχουν εν όψει σχεδιασμού αναιρεί την αιτία του άναρχου της εκτός σχεδίου δόμησης ή αυτό γίνεται καλλίτερα με αφαίρεση της δυνατότητας της οποίας εξουσίας για διενέργεια λαθροχειριών γύρω από αυτό το ζήτημα; (π.χ. αποφάσεις αναγνώρισης δρόμων, χρησικτησίες κλπ)

Ο χωροταξικός σχεδιασμός έτσι όπως γίνεται δεν εξυπηρετεί τους στόχους που έχουμε προαναφέρει αλλά μεγάλα οικονομικά συμφέροντα αφού σαφώς διευκολύνει την πραγματοποίηση εξαιρετικά μεγάλης κλίμακας επενδύσεων και δεν επιτρέπει την αξιοποίηση της μικρής ή πολύ μικρής περιουσίας των πολιτών.

Ττέρα όμως από αυτά υπάρχουν και τεχνικά προβλήματα όταν:

⇒ Δεν έχει γίνει οριοθέτηση των οικισμών που εμπίπτουν μέσα στον χώρο του χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού,

⇒ Δεν υπάρχει δασικό κτηματολόγιο,

⇒ Δεν υπάρχει κτηματολόγιο ή έστω επεξεργασία τυχαίου δείγματος (όπως είναι τα αρχεία των πράξεων χαρακτηρισμού των δασαρχείων) ώστε να υπάρχει εικόνα του μεγέθους των ιδιοκτησιών,

⇒ Δεν υπάρχει επεξεργασία μέσα από αρχεία (π.χ. των πολεοδομιών, στατιστικής υπηρεσίας κλπ) που να δίνει εικόνα για την διαμορφωμένη τάση ανάπτυξης των περιοχών και τον προσδιορισμό των πυρήνων αυξημένης πολεοδομικής πίεσης και τέλος

⇒ Δεν έχει προωθηθεί η διάνοιξη των δρόμων των οικισμών με ή χωρίς ρυμοτομικό σχέδιο ώστε να αποδοθεί στην κοινωνία οικοδομήσιμη γη για εκτόνωση της πίεσης που υπάρχει.

Γ. Συμπεράσματα

Η δόμηση της εκτός σχεδίου και εντός ή εκτός σχεδιασμού περιοχής γίνεται με έναν τρόπο άναρχο και με μεγάλες συγκεντρώσεις στις θέσεις υψηλού ενδιαφέροντος (θέσεις με θέα, με φυσικό καλος, περιαστικές κλπ). Αυτό δεν συμβαίνει τυχαία αλλά συμβαίνει γιατί δεν υπάρχει άλλη δυνατότητα: ο εντός σχεδίου χώρος δεν επαρκεί για την εκτόνωση της πολεοδομικής πίεσης που υπάρχει διότι το κράτος δεν φρόντισε να αποδώσει οικοδομήσιμους χώρους εκπονώντας πολεοδομικές μελέτες σε λογικούς χρόνους ώστε να είναι επίκαιρες και εφαρμόσιμες . Έτσι ο ορθολογισμός βάζει υψηλή προτεραιότητα στις οριοθετήσεις, πολεοδομήσεις ή και οι επεκτάσεις των οικισμών. Μόνο έτσι ο όποιος σχεδιασμός

(χωροταξικός ή πολεοδομικός) με τον οποίο θα ελέγχεται, θα περιορίζεται ή και θα απαγορεύεται η δόμηση στην εκτός σχεδίου περιοχή θα είναι υλοποιήσιμος αφού θα είναι δυνατή η συναίνεση των πολιτών.

Αποσπασματικές δράσεις όπως είναι η δια μιας διάταξης κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης ή των παρεκκλίσεων δεν αποτελούν λύση των προβλημάτων γιατί τα προβλήματα δεν οφείλονται σε αυτές αλλά σε δύο χαρακτηριστικά της Ελληνικής πραγματικότητας:

1. Απουσία πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού και
2. Απουσία δημόσιου ελέγχου των κατασκευών

Η εμπειρία από τον χειρισμό ζητημάτων ΓΠΣ και ΣΧΟΑΠ δείχνει ότι ένα ζήτημα «αγκάθι» είναι οι παρεκκλίσεις. Το αν δηλαδή τα γήπεδα ή αγροτεμάχια που προ σχεδιασμού και με βάση την νομοθεσία είναι άρτια και οικοδομήσιμα κατά παρέκκλιση, πρέπει να διατηρούν αυτόν τον χαρακτήρα ή να καθίστανται μη άρτια και φυσικά μη οικοδομήσιμα.

Αυτό είναι ένα θέμα που πρέπει να επιλυθεί κεντρικά από την πολιτεία ώστε να αποφευχθεί το παράδοξο σε άλλες περιοχές να διατηρείται η αρτιότητα με το νέο ΓΠΣ ή ΣΧΟΑΠ και σε άλλες να χάνεται. Το αν θα διατηρείται ή θα χάνεται η αρτιότητα δεν πρέπει να σχετίζεται με το ποιος είναι ο μελετητής ή ο ποιος κυβερνάει αλλά με αντικειμενικές παραμέτρους που θα έχουν να κάνουν με τα χαρακτηριστικά του χώρου, την χρήση της ζώνης και το μέσο μέγεθος των ιδιοκτησιών.

Ως ΤΕΕ πιστεύουμε ότι θα πρέπει να προχωρήσει ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός για ολόκληρη την χώρα σε χρονικό ορίζοντα ανάλογο της γενικότερης κατάστασης της χώρας και οφείλουμε να συνδράμουμε στην ιεράρχηση των περιοχών με βάση την αναγκαιότητα του σχεδιασμού. Θεωρούμε ότι το που θα προωθηθεί ή σύνταξη μελέτης ΓΠΣ ή ΣΧΟΑΠ δεν πρέπει να αφεθεί στην τύχη του όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα αλλά να καθορίζεται από έναν κεντρικό σχεδιασμό με βάση τις πιέσεις και τις τάσεις κάθε περιοχής.

Έτσι παίρνοντας υπόψη μας όλα τα παραπάνω θεωρούμε ότι **πρέπει σε ορατό χρονικό ορίζοντα οι εκτός σχεδίου περιοχές να αποκτήσουν ταυτότητα χρήσεων γης και να συνεχίσουν να δομούνται με όρους και κανόνες που θα είναι προϊόντα ουσιαστικής χωροταξικής μελέτης η οποία φυσικά θα μπορεί τεκμηριωμένα να δημιουργεί και αδόμητες ζώνες (ζώνες Α αρχαιολογικών χώρων, ζώνες μοναδικών φυσικών σχηματισμών κλπ) . Η πολιτική αυτή που προτείνουμε αποσκοπεί στην διευκόλυνση της αειφόρου ανάπτυξης με γνώμονα το κοινό συμφέρον και την προστασία του περιβάλλοντος.**

Ειδικά στο πολυσυζητημένο ζήτημα των παρεκκλίσεων:

Έχοντας την βεβαιότητα ότι για το άναρχο της δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές δεν ευθύνεται η νομοθεσία και οι παρεκκλίσεις της αλλά η έλλειψη ελέγχου των κατασκευών και οι κατά παραγγελία αποφάσεις της αυτοδιοίκησης για την εφαρμογή της θεωρούμε ότι ο χωροταξικός ή πολεοδομικός σχεδιασμός δεν

πρέπει να καθιστά μη οικοδομήσιμα γήπεδα που με το προηγούμενο καθεστώς είναι οικοδομήσιμα τουλάχιστον για χρήση κατοικίας, εφόσον φυσικά αυτά δεν εμπíπτουν σε αδόμητη ζώνη που τεκμηριωμένα θα δημιουργεί.

Η κατάργηση των παρεκκλίσεων ενώ επί της ουσίας δεν θα διορθώσει τα πράγματα -γιατί όπως αναπτύχθηκε πιο πάνω δεν είναι αυτές η αιτία του κακού αλλά η ανικανότητα της πολιτείας και των υπηρεσιών της- θα προκαλέσει μεγάλη ή μικρή δεν έχει σημασία - οικονομική ζημία κυρίως σε πολίτες που ανήκουν σε χαμηλού εισοδήματος τάξεις. Για αυτό το λόγο και με την πεποίθηση ότι «αιτία του κακού» δεν είναι οι παρεκκλίσεις αλλά η απουσία ελέγχου των κατασκευών και χωροταξικού -πολεοδομικού σχεδιασμού όλων των επιπέδων, η εισήγηση αυτή προτείνει την διατήρηση του χαρακτήρα του οικοδομήσιμου των γηπέδων που προ σχεδιασμού ήσαν άρτια και οικοδομήσιμα κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση στις ζώνες με χρήση κατοικίας, με τις εξής δύο προϋποθέσεις:

⇒ απόδειξη του χρόνου δημιουργίας των γηπέδων με συμβόλαια ή με δικαστική απόφαση

⇒ Στα πλαίσια κάθε χωροταξικής μελέτης ΓΤΣ ή ΣΧΟΑΤ να γίνεται καταγραφή όλων των δρόμων της περιοχής για τους οποίους θα ισχύει η παρέκκλιση και να μην απαιτείται καμιά επί πλέον διοικητική πράξη αναγνώρισης τους. Η διόρθωση τυχόν «λαθών» θα μπορεί να γίνεται μόνο με την διαδικασία αναθεώρησης του ΓΤΣ ή του ΣΧΟΑΤ.

Συνοψίζοντας:

Το θέμα δεν είναι αν θα καταργηθεί η εκτός σχεδίου δόμηση αλλά εάν θα υπάρχει υλοποιήσιμος χωροταξικός - πολεοδομικός σχεδιασμός όλων των επιπέδων και πραγματική εφαρμογή αυτού, με βάση πρωτίστως τις ανάγκες της κοινωνίας και όχι τις ανάγκες του κεφαλαίου το οποίο με τους εκούσιους και ακούσιους εκπροσώπους του προωθεί με κάθε μέσο (και γιατί όχι και με χωροταξικό σχεδιασμό) την εμπορευματοποίηση της γης και την εκμετάλλευση κάθε κοινωνικού αγαθού και πόρου.

Ο σχεδιασμός πρέπει να είναι προϊόν όλων των συναρμόδιων επιστημών και να κατευθύνει τις ωφέλειες από την ανάπτυξη προς το σύνολο της κοινωνίας και όχι προς την οικονομική ολιγαρχία. Πρέπει να δίνει λύση στο πρόβλημα της ερήμωσης της υπαίθρου και της εξάλειψης της στοιχειώδους δυνατότητας επιβίωσης σε αυτήν και όχι στο που θα επενδύσει η οικονομική ολιγαρχία για να παραθερίσει το διεθνές τζετ-σετ.

Εάν πραγματικά θέλουμε να υπάρξει χωροταξικός σχεδιασμός ο οποίος καταρχήν θα υπηρετήσει τα συμφέροντα της κοινωνίας, θα πρέπει να παίρνουμε σαφείς αποφάσεις με συγκεκριμένους στόχους και όχι αποφάσεις τύπου Πυθίας και να τις προωθούμε με ουσιαστικές παρεμβάσεις στους φορείς της εξουσίας και όχι απλώς να περιοριζόμαστε στην τυπική αναφορά του προβλήματος, σε αφορισμούς και σε «εθιμοτυπικές» επισκέψεις και συναντήσεις.