

Όπως ανακοινώθηκε στο συνέδριο: «Μεταβολές και Ανασημασιοδοτήσεις του Χώρου στην Εποχή της Κρίσης» Βόλος: Τμήμα Αρχιτεκτονικής, Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, 1-3/11/2013 (σ.79-86)

ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Κώστας Βουρεκάς

ΥΔ Σχολής Αρχιτεκτόνων ΕΜΠ, kvoure@yahoo.gr

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η προβαλλόμενη ανάγκη εξυπηρέτησης του εξωτερικού δημόσιου χρέους και της πάση θυσία προσέλκυσης επενδύσεων σαν απάντηση στην κρίση, έχουν οδηγήσει στην έκδοση πληθώρας νόμων με χωρική διάσταση. Στο επίπεδο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ο νόμος 3986/11 που αφορά την ιδιωτική περιουσία του κράτους που μεταβιβάζεται στο ΤΑΙΠΕΔ, οδηγεί στην κατάρτιση σχεδίων χρήσεων γης νέου τύπου, με την έγκριση των Ειδικών Σχεδίων Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ), τα οποία μπορεί να εξειδικεύονται με αποφάσεις «χωροθέτησης επενδυτικού σχεδίου» και να καταλήγουν στην παροχή ενός νέου εμπράγματου δικαιώματος, του «δικαιώματος επιφανείας».

Στα παραπάνω διαβάζουμε την ανάδυση ενός νέου συστήματος σχεδιασμού. Επιπλέον, εξετάζεται το ερώτημα ποιες μπορεί να είναι οι πιθανές χωρικές επιπτώσεις αυτού του νέου υποδείγματος και ποιες οι διαφορές του από το συμβατικό πλαίσιο σχεδιασμού, όπως αυτό ορίζεται από τον ν.2508/97. Ελλείπει υλοποιημένων έργων, εκτός από τα κείμενα της νομοθεσίας, γίνεται αναφορά στη βιβλιογραφία, στις σχετικές μελέτες που βρίσκονται σε πιο προχωρημένο στάδιο (Κασσιώπη Κέρκυρας, Αφάντου Ρόδου, Παλιούρι Χαλκιδικής) και την περίπτωση του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, η αξιοποίηση του οποίου διέπεται από τον ειδικό νόμο 4062/12.

Λέξεις κλειδιά: *ΤΑΙΠΕΔ, ΕΣΧΑΔΑ, δικαίωμα επιφανείας, ν.3986/11, ν.2508/97*

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παγκόσμια οικονομική κρίση που ξεκίνησε από την κατάρρευση των επισφαλών στεγαστικών δανείων στις ΗΠΑ το 2007 και σύντομα μετατράπηκε σε κρίση του τραπεζικού τομέα, έχει ήδη μετατραπεί με τη σειρά της σε κρίση δημόσιου χρέους στα κράτη της περιφέρειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις 23 Απριλίου 2010 ανακοινώνεται η προσφυγή της Ελλάδας στον «μηχανισμό στήριξης» που συγκροτεί η τρόικα ΔΝΤ/ΕΕ/ΕΚΤ. Τις παραπάνω εξελίξεις ακολούθησε, μεταξύ άλλων, μία υπερπαραγωγή

νομοθετικών ρυθμίσεων με χωρική διάσταση και άμεση ή έμμεση αναφορά στη σκοπιμότητά τους στο πλαίσιο της «αναγκαίας προσαρμογής» στις συνθήκες οικονομικής κρίσης της χώρας και της «διευκόλυνσης της ανάπτυξης» (για μία αναλυτική καταγραφή των παραπάνω νομοθετημάτων μεταξύ Απριλίου 2010 και Απριλίου 2012 βλ. Κλαμπατσέα 2012).

Από το σύνολο των παραπάνω ρυθμίσεων θα εστιάσουμε εδώ στον ν.3986/11, όπως αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με πλήθος νεότερων νομοθετημάτων, ο οποίος στοχεύει στην απόδοση «επενδυτικής ταυτότητας» και στην «πολεοδομική ωρίμανση» των ακινήτων που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου και τα οποία μεταβιβάζονται στο ΤΑΙΠΕΔ για να αξιοποιηθούν «αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας» (ν.3986/11 αρ.1 παρ.2). Η χωρική έκφραση του ν.3986/11 είναι μια νέα μορφή σχεδίων χρήσεων γης, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ).

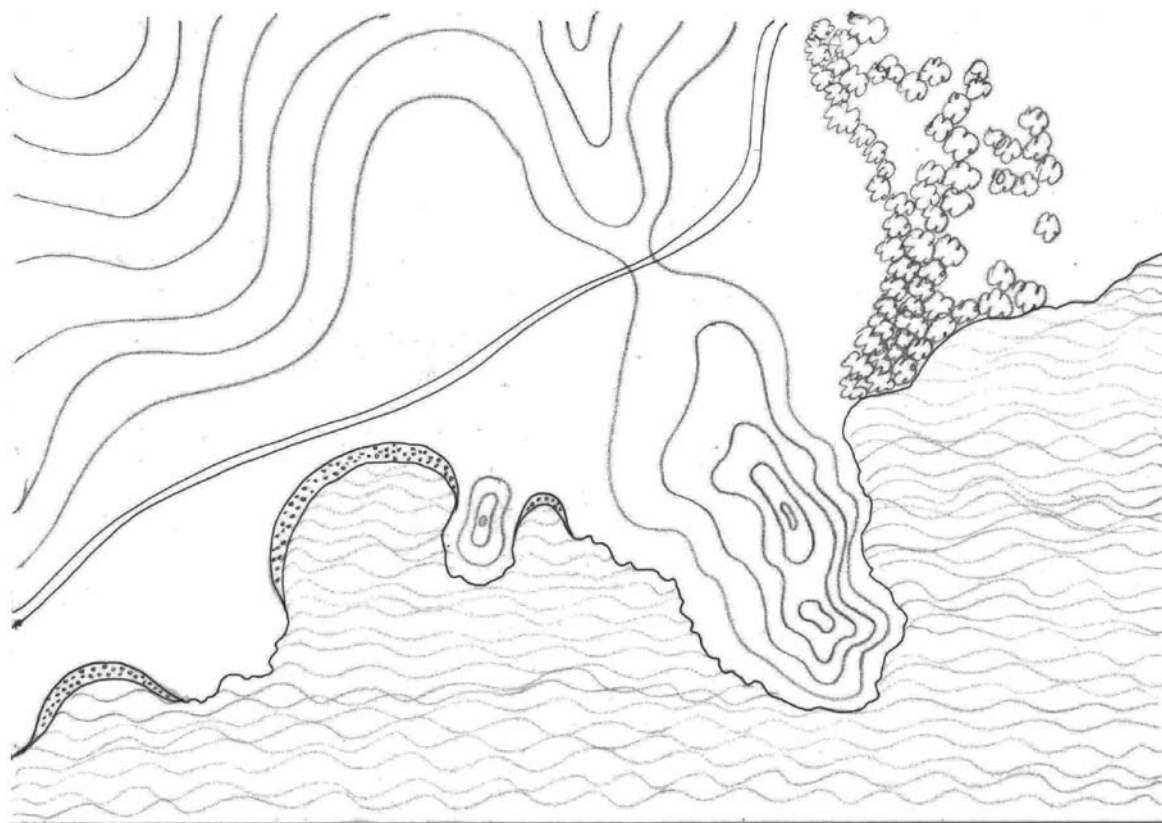
Από τις περιπτώσεις των ΕΣΧΑΔΑ που βρίσκονται αναρτημένες στην ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ, επιλέγουμε να εστιάσουμε σε αυτές που αναφέρονται στις κλίμακες της πολεοδομίας και χωροταξίας και όχι σε μεμονωμένα κτίρια. Όχι τυχαία, η συντριπτική πλειοψηφία τους αφορά αναπτύξεις στον κλάδο του τουρισμού – παραθερισμού. Πιο συγκεκριμένα αντλούμε υλικό από τις Στρατηγικές Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) των ΕΣΧΑΔΑ στην Κασσιώπη Κέρκυρας, στα Αφάντου Ρόδου και στο Παλιούρι Χαλκιδικής καθώς και από τον ειδικό νόμο 4062/11 που αφορά το πρώην αεροδρόμιο του Ελληνικού. Παρακάτω δεν επιχειρούμε μία εξαντλητική παρουσίαση της νέας νομοθεσίας αλλά την ανάδειξη συγκεκριμένων πλευρών της.

2. ΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το νέο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού αποτελεί τομή αλλά και συνέχεια σε σχέση με τις χωρικές ρυθμίσεις που προηγήθηκαν της κρίσης, καθώς δεν είναι η πρώτη φορά που ο σχεδιασμός επιστρατεύεται εκ των υστέρων για να ενσωματώσει ad hoc χωροθετήσεις με την επίκληση του «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος» (βλ. ΠΟΤΑ Μεσσηνίας, ολυμπιακές εγκαταστάσεις κ.λπ.). Σύμφωνα με την Ε.Κλαμπατσέα (2011: 8) «η παραγωγή «νέων χώρων» μέσω διαδικασιών *fast track* στρατηγικών (βλέπε σωτήριων) επενδύσεων, αποτελεί συνέχεια προγενέστερων τακτικών που κατέστησαν πολύ συχνά το σχεδιασμό μία εκ των υστέρων διαδικασία νομιμοποίησης ειλημμένων αποφάσεων προώθησης ενός φιλελεύθερου μοντέλου ανάπτυξης με ανεξίτηλα χωρικά αποτυπώματα. Η κρίση δηλαδή, χρησιμοποιείται ως «δούρειος ίππος» παρά ως η αιτία που οδήγησε σε τέτοιου τύπου χειρισμούς ανάπτυξης του χώρου». Κρατώντας την παραπάνω διαπίστωση, μπορούμε παρόλα αυτά να διαβάσουμε τις ειδικές και ευνοϊκές για τον κύριο της επένδυσης προβλέψεις στο πλαίσιο της νέας νομοθεσίας, σαν ένα νέο υπόδειγμα πολεοδομικού σχεδιασμού διαφορετικό και διακριτό από αυτό που περιγράφει ο ν.2508/97, ο οποίος τροποποίησε και συμπλήρωσε τον ν.1337/83 (νόμος Τρίτη), με στόχο τον καθορισμό των κατευθυντήριων αρχών, των όρων, των διαδικασιών και των μορφών πολεοδομικού σχεδιασμού για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των ευρύτερων περιοχών των πόλεων και οικισμών της χώρας (ν.2508/97 αρ.1 παρ.1).

Το παλαιότερο υπόδειγμα αντιστοιχεί σε μία κατάσταση κυριαρχίας της μικροϊδιοκτησίας της γης και ανοχής της αυθαίρετης δόμησης, με βασικό χαρακτηριστικό

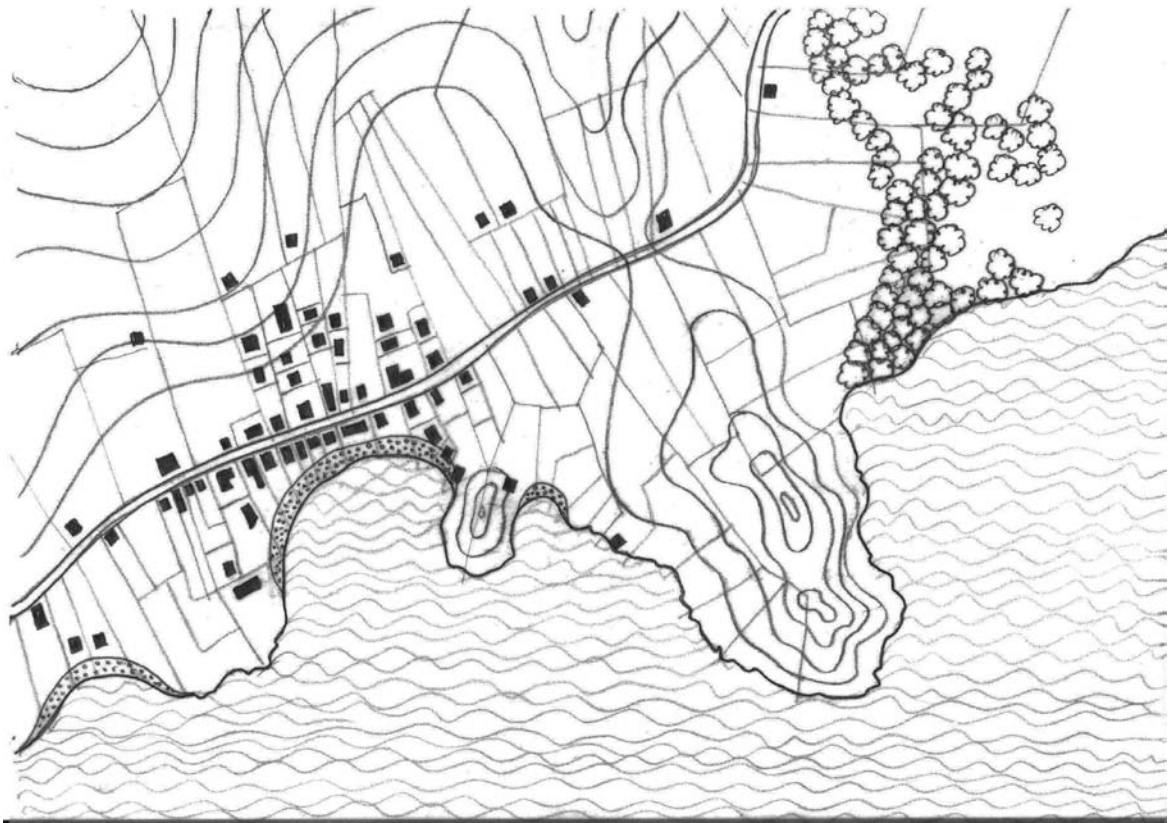
την μικρο-υφαρπαγή της γης, η οποία όμως συντελείται «σε μικρά μεγέθη ανά οικογένεια και με μεγάλη κοινωνική και γεωγραφική διασπορά, συμβάλλοντας στην κοινωνική και γεωγραφική διάχυση των προσόδων» (Χατζημιχάλης, 2013). Ο κύριος στόχος του συμβατικού συστήματος σχεδιασμού θεωρητικά ήταν η ανάσχεση της απρογραμματίστης οικιστικής εξάπλωσης, η οποία αναλώνει φυσικούς και περιβαλλοντικούς πόρους μέσω τις διάσπαρτης δόμησης. Ακριβώς γι' αυτό μεταξύ των στόχων του πολεοδομικού σχεδιασμού καθορίστηκαν η «μεγαλύτερη δυνατή οικονομία των οικιστικών επεκτάσεων», η «προστασία του περιβάλλοντος και η ανακοπή της άναρχης δόμησης», η «συνοχή και ανασυγκρότηση του περιαστικού και αστικού χώρου», η «διαφύλαξη της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας», ο «έλεγχος των χρήσεων σύμφωνα με πολεοδομικά σταθερότυπα και κριτήρια καταλληλότητας» κ.α. (ν.2508/97 αρ.1). Αντίθετα, το νέο υπόδειγμα σχεδιασμού που αναδύεται, αφορά μεγάλες εκτάσεις γης με ενιαία ιδιοκτησία, σημαντικές επενδύσεις κεφαλαίου και προσιδιάζει σε μία κατάσταση στην οποία η γαιοπρόσδος που προκύπτει από την αστικοποίηση αδόμητων περιοχών θα συγκεντρώνεται στα χέρια ολίγων.



Διαγραμματική απεικόνιση (φανταστικής) περιοχής προς τουριστική – παραθεριστική ανάπτυξη. Με αυτή την αφετηρία θα δείξουμε παρακάτω σχηματικά τις διαφορετικές τυπολογίες ανάπτυξης των δύο υποδειγμάτων σχεδιασμού.

Εκκινούμε την εξέταση του νέου υποδείγματος σχεδιασμού από τους δύο βασικότερους παράγοντες που καθορίζουν τις δυνατότητες εκμετάλλευσης, τις χρήσεις γης και τους συντελεστές δόμησης. Σε ότι αφορά τις χρήσεις γης, στα δημόσια ακίνητα που αξιοποιούνται στο πλαίσιο των ΕΣΧΑΔΑ, είναι δυνατόν να αποδίδονται έξι «γενικές χρήσεις γης» που αποτελούν ταυτόχρονα την «επενδυτική ταυτότητα» των ακινήτων. Πρόκειται για τις εξής: 1) τουρισμός – αναψυχή, 2) επιχειρηματικά πάρκα, 3) θεματικά πάρκα - εμπορικά κέντρα – αναψυχή, 4) μεταφορικές, τεχνικές, κοινωνικές και

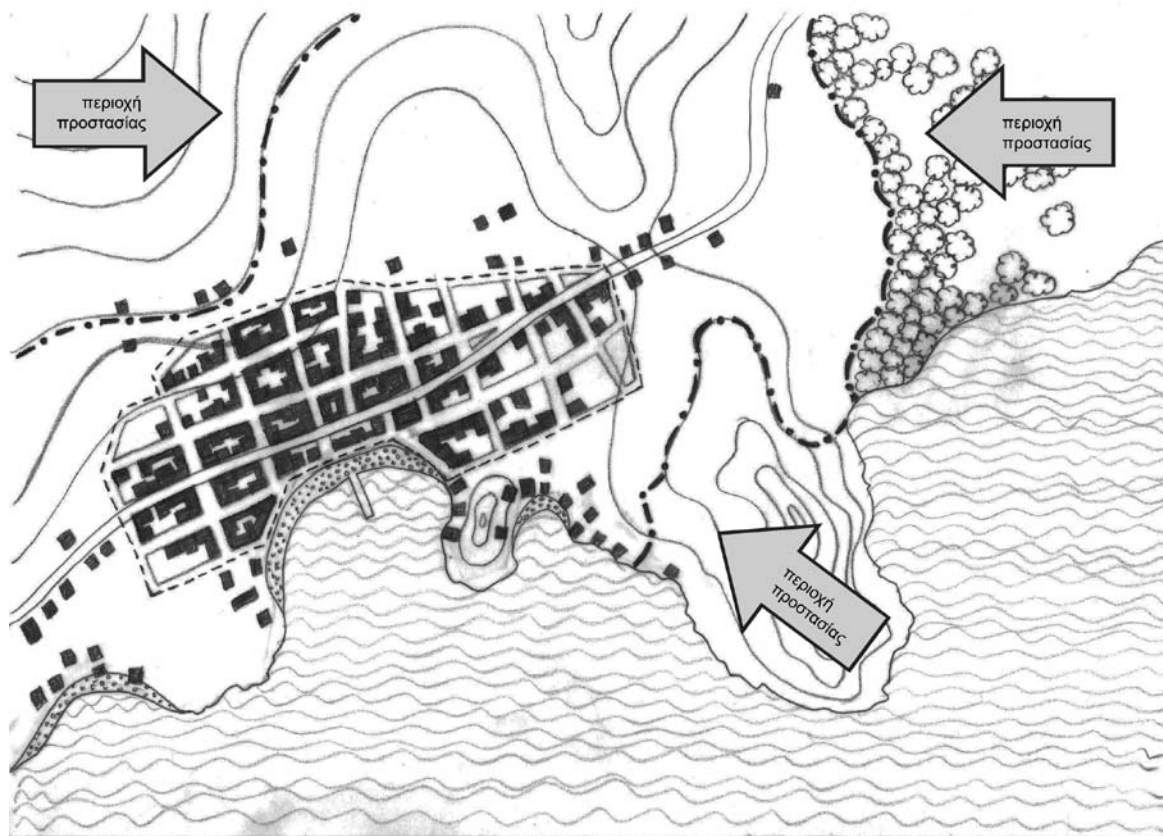
περιβαλλοντικές υποδομές και λειτουργίες, 5) παραθεριστικό – τουριστικό χωριό, 6) δημόσια ακίνητα μικτών χρήσεων όπου γίνεται ανάμιξη των προηγούμενων πέντε κατηγοριών (ν.3986/11 αρ.11Β, όπως συμπληρώθηκε από τον ν.4092/2012). Όλες οι παραπάνω χρήσεις περιλαμβάνουν μεγάλο πλήθος και ποικιλία ιδιαίτερα εντατικών ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών. Στόχος είναι η εξασφάλιση της μέγιστης ευελιξίας, ώστε οι καθοριζόμενες «επενδυτικές ταυτότητες» να προσαρμόζονται στη μεγαλύτερη δυνατή ποικιλία επιχειρηματικών σχεδίων.



Υψηλή κατάτμηση της γης και (αυθαίρετη) οικιστική ανάπτυξη.

Ο ανώτατος επιτρεπόμενος συντελεστής δόμησης διαφοροποιείται ανάλογα με την γενική κατηγορία χρήσης γης που αποδίδεται στην περιοχή του ΕΣΧΑΔΑ και κυμαίνεται μεταξύ 0,2 και 0,4. Ο συντελεστής αυτός δεν είναι τόσο χαμηλός όσο φαίνεται εκ πρώτης όψης, αν συνυπολογίσουμε το γεγονός ότι «για τον υπολογισμό της μέγιστης εκμετάλλευσης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, η έκταση του ακινήτου νοείται ως ενιαίο σύνολο» (ν.3986/11 αρ.11Γ παρ.4), σε αντίθεση με το πλαίσιο του ν.2508/97 όπου «ο μέσος συντελεστής δόμησης αφορά και υπολογίζεται μόνο για τις οικοδομήσιμες εκτάσεις που καταλαμβάνονται από τα οικοδομικά τετράγωνα της πολεοδομικής ενότητας ή τμήματός της» (ν.2508/97 αρ.4 παρ.5). Μία εφαρμογή του υπολογισμού του συντελεστή δόμησης στο σύνολο της έκτασης του ακινήτου (και όχι επί της οικοδομήσιμης έκτασής του) έχουμε στην περίπτωση του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού. Εδώ ο μέγιστος συντελεστής δόμησης 0,6 (ν.4062/12 αρ.2 παρ.8α) αποδίδεται στο σύνολο των περίπου 6.000 στρεμμάτων της έκτασης, συμπεριλαμβάνοντας και τα 2.000 στρέμματα του μητροπολιτικού πάρκου τα οποία δεν δομούνται αλλά όμως «μεταφέρουν» τον συντελεστή που τους αντιστοιχεί στον οικοδομήσιμο χώρο. Συνεπώς στα υπόλοιπα 4.000

στρέμματα αντιστοιχεί πραγματικός συντελεστής 0,9 ή 3.600.000 τετραγωνικά μέτρα οικοδομημένου χώρου. Στην περίπτωση των Αφάντου Ρόδου, ο συντελεστής δόμησης υπολογίζεται επί της δομήσιμης επιφάνειας των 796 στρεμμάτων και όχι επί της μέγιστης ενιαίας έκτασης των 1706 στρεμμάτων που συμπεριλαμβάνει και το ομώνυμο γήπεδο του γκολφ (Georplan, 2013: 249), όπως επιτρέπει ο ν.3986/11, γεγονός που αποτελεί το βασικότερο επιχείρημα της ΣΜΠΕ περί του ήπιου χαρακτήρα της ανάπτυξης.



Πολυεδομηση με τον ν.2508/97. Στην εντός σχεδίου περιοχή αναπτύσσονται οικοδομικά τετράγωνα και πολεοδομικές ενότητες. Στην εκτός σχεδίου περιοχή αναπτύσσεται μία νέα γενιά αυθαιρέτων. Επιδιώκεται η προστασία κάποιων περιοχών (λόφοι, ακτογραμμή κ.λπ.) από την οικιστική επέκταση.

Σε κάθε περίπτωση ο αυξημένος συντελεστής δόμησης σε συνδυασμό με την πρακτικά απεριόριστη δυνατότητα κάλυψης (50% επί του συνόλου της έκτασης - ν.3986/11 αρ.11B παρ.2) και τη δυνατότητα υπέρβασης του ανώτερου δυνατού ύψους που ορίζει ο οικοδομικός κανονισμός, εφόσον με την «*αρχιτεκτονική ή άλλη τεχνική μελέτη τεκμηριώνεται η παρέκκλιση*» (ν.3986/11 αρ.11B παρ.2), αφήνει μεγάλες ελευθερίες στο σχεδιασμό των νέων αναπτύξεων.

Μία ουσιαστική διαφορά του νέου καθεστώτος σχεδιασμού, σε σχέση με αυτό που παράγεται στο πλαίσιο που περιγράφει ο ν.2508/97, έχει να κάνει με τα επίπεδα πολεοδομικού σχεδιασμού. Με τον ν.2508/97 υπάρχουν δύο επίπεδα, ένα πρώτο που αποτελείται από τα ρυθμιστικά σχέδια (αν υπάρχουν) και τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) ή τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ) για τον μη αστικό χώρο και ένα δεύτερο που αποτελείται από τις πολεοδομικές μελέτες και τις πράξεις εφαρμογής τους. Το δεύτερο επίπεδο αποτελεί την εξειδίκευση και εφαρμογή του πρώτου (ν.2508/97 αρ.1 παρ.3) και η έγκριση της πολεοδομικής μελέτης έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλης (ν.1337/83 αρ.7 παρ.2). Στο νέο υπόδειγμα, το

προεδρικό διάταγμα έγκρισης του ΕΣΧΑΔΑ - με το οποίο μπορεί να τροποποιούνται υφιστάμενα ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ κ.λπ. (ν.3986/11 αρ.12 παρ.4) - επέχει το ίδιο θέση έγκρισης σχεδίου πόλης (ν.3986/11 αρ.12 παρ.8), επομένως δεν απαιτείται εξειδίκευσή του με πολεοδομική μελέτη. Αντί για πολεοδομική μελέτη, εκδίδεται κοινή υπουργική απόφαση «χωροθέτησης επενδυτικού σχεδίου», το οποίο αποτελεί επί της ουσίας σχέδιο γενικής διάταξης (masterplan) σε κλίμακα 1:5000 με τα δίκτυα και τους περιβαλλοντικούς όρους (ν.3986/11 αρ.13), στο οποίο γίνεται ελεύθερη τοποθέτηση των κτηριακών όγκων.

Μία ακόμα θεμελιώδης διαφορά είναι ότι ΕΣΧΑΔΑ και χωροθέτηση επενδυτικού σχεδίου δεν οδηγούν σε αυτοτελή οικόπεδα, στα οποία επιμέρους ιδιοκτήτες αποκτούν την κυριότητα αλλά σε ένα νέο εμπράγματο δικαίωμα, το δικαίωμα επιφανείας. Με το δικαίωμα επιφανείας το οποίο εφαρμόζεται μόνο επί δημόσιων ακινήτων, διαχωρίζεται η κυριότητα του εδάφους από αυτή των οικοδομημάτων επί αυτού του εδάφους. Το δικαίωμα επιφανείας μπορεί να συσταθεί για χρονικό διάστημα μέχρι 99 χρόνων και συνεπάγεται το δικαίωμα του επιφανειούχου να κατασκευάζει κτίσμα σε έδαφος δημόσιου κτήματος π.χ. καταβάλλοντας ένα περιοδικό αντάλλαγμα το εδαφονόμιο. Το δικαίωμα επιφανείας διαφέρει ουσιαστικά τόσο από την επικαρπία όσο και από την μίσθωση, καθώς ο επιφανειούχος ασκεί στο κτίσμα όλες τις εξουσίες που παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας (ν.3986/11 αρ.18 παρ.1).

Έτσι η επιφάνεια μπορεί όχι μόνο να διαιρείται, να πωλείται και να μισθώνεται αλλά μπορεί επιπλέον να αποτελέσει αντικείμενο εισφοράς σε εταιρεία (ν.3986/11 αρ.18 παρ.1) και να υποθηκευτεί (ν.3986/11 αρ.18 παρ.2) διευκολύνοντας τον τραπεζικό δανεισμό του επενδυτή για την υλοποίηση της επένδυσης. Αξίζει να αναφερθεί εδώ ότι η διαδικασία μεταβίβασης εμπράγματων δικαιωμάτων του δημόσιου ακινήτου από το ΤΑΠΠΕΔ στον κύριο της επένδυσης, φαίνεται από τα περιεχόμενα των σχετικών εκδηλώσεων ενδιαφέροντος που είναι αναρτημένες στην ιστοσελίδα του ταμείου, να παγιώνεται στην εξής μορφή: το ΤΑΠΠΕΔ συστήνει μία ανώνυμη εταιρεία ειδικού σκοπού στην οποία μεταβιβάζει το δικαίωμα επιφανείας του ακινήτου. Ο επενδυτής αγοράζει το σύνολο ή το πλειοψηφικό πακέτο μετοχών της παραπάνω εταιρείας. Το ΤΑΠΠΕΔ σε κάθε περίπτωση εξασφαλίζει συμμετοχή στα μελλοντικά κέρδη από την υλοποίηση της επένδυσης, τα οποία μπορεί να τιτλοποιήσει. Το δημόσιο, σύμφωνα με τον ν.3986/11 αρ.26 παρ.3 *«δύναται να τιτλοποιεί παρούσες και μελλοντικές απαιτήσεις από εδαφονόμια από δικαιώματα επιφανείας που έχουν συσταθεί ή που πρόκειται να συσταθούν [...]. Με την επιφύλαξη των διατάξεων για τις κρατικές ενισχύσεις το Δημόσιο δύναται να παρέχει εγγύηση για τις ομολογίες που εκδίδονται στο πλαίσιο της τιτλοποίησης»*. Με τον τρόπο αυτό, σύμφωνα και με δημοσιεύματα στον τύπο, το δημόσιο μέσω του ΤΑΠΠΕΔ σκοπεύει να χρησιμοποιήσει σήμερα για την μείωση του δημόσιου χρέους, τα μελλοντικά έσοδα που προεξοφλεί ότι θα έχει (Μανδραβέλης, 2013). Τα δημοσιεύματα αυτά δεν περιλαμβάνουν τι θα συμβεί αν δεν υπάρξουν τελικά τα προεξοφλούμενα έσοδα.

Η μεταβίβαση δικαιώματος επιφανείας και όχι κυριότητας, αφενός αντιμετωπίζει την μεγάλη ιδιοκτησία γης ως ενιαία έκταση χωρίς να καταφεύγει στον κατακερματισμό της, και αφετέρου έχει προφανή πολιτικά πλεονεκτήματα, επιτρέποντας στην κυβέρνηση να ισχυρίζεται ότι δεν εκποιεί δημόσια γη, εφόσον αυτή παραμένει στην κυριότητα του δημοσίου. Όμως όταν η επιφάνεια είναι το μοναδικό προς παραχώρηση εμπράγματο δικαίωμα της ανάπτυξης, αποτελεί σοβαρό εμπόδιο σε μία σειρά από επιχειρηματικά σχέδια και ιδιαίτερα σε ότι αφορά την παραθεριστική κατοικία, η προώθηση της οποίας

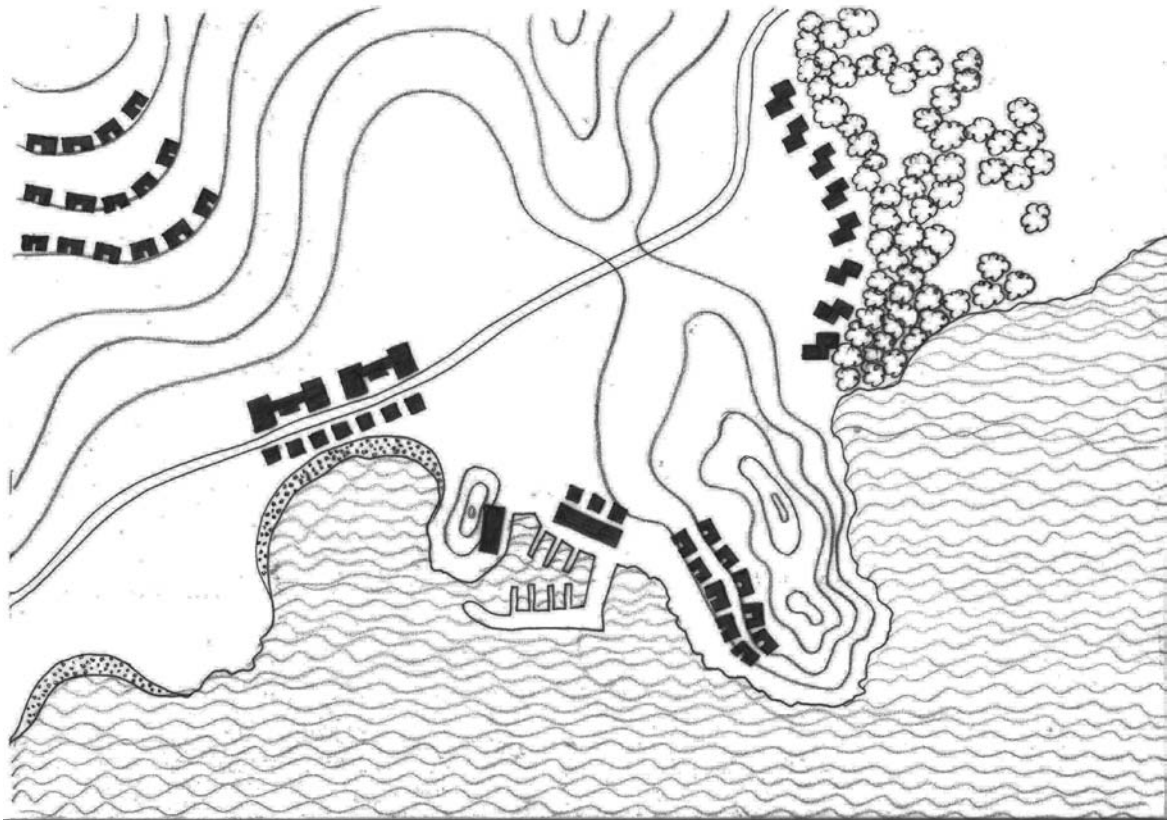
αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους στόχους. Αυτό συμβαίνει διότι παρόλο που μία σειρά εναλλακτικές μορφές εκμετάλλευσης όπως τα χρονομερίσματα κ.α. έχουν αρκετά μεγάλη διάδοση στον κλάδο της παραθεριστικής κατοικίας, διεθνώς *«αναγνωρίζεται πως το 75% της τρέχουσας ζήτησης αφορά στην παραδοσιακή αγοραπωλησία β' κατοικίας»* (Μελισσουργός, 2008: 127). Συνεπώς η ανάγκη μεταβίβασης κυριότητας και όχι επιφάνειας, οδήγησε στην συμπλήρωση και τροποποίηση του ν.3986/11 με τον ν.4092/12.

Έτσι σύμφωνα με τον ν.4092/12, όταν στο πλαίσιο του ΕΣΧΑΔΑ ορίζεται σαν γενική χρήση γης «παραθεριστικό – τουριστικό χωριό», δεν γίνεται χωροθέτηση επενδυτικού σχεδίου αλλά (ιδιωτική) πολεοδόμηση και ο μέσος συντελεστής δόμησης (0,4) δεν αποδίδεται στο σύνολο της έκτασης αλλά στο σύνολο των οικοδομήσιμων χώρων. Επιπλέον καθορίζονται κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι που πρέπει να ανέρχονται σε ποσοστό τουλάχιστον 50% της συνολικής έκτασης της προς πολεοδόμηση περιοχής (ν.3986/11 οπ. συμπλ. με τον ν.4092/12 αρ.12 παρ.7α). Με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται αυτοτελή οικόπεδα, οικοδομικά τετράγωνα και μεταβιβάζεται κυριότητα, με λίγα λόγια το συμβατικό υπόδειγμα σχεδιασμού επανέρχεται από το παράθυρο, με μία σημαντική διαφορά: δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις που αφορούν την εισφορά σε γη και χρήμα (ν.3986/11 οπ. συμπλ. με τον ν.4092/12 αρ.12 παρ.7β), επομένως οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι των νέων αναπτύξεων δεν περνάνε στη δικαιοδοσία των δημοτικών αρχών αλλά παραμένουν ουσιαστικά μέρος της ιδιωτικής ανάπτυξης.

Η εξαίρεση του ακινήτου, που μέσω του ΕΣΧΑΔΑ εντάσσεται στο σχέδιο, από οποιαδήποτε εισφορά σε γη και χρήμα σε όλες τις περιπτώσεις, αποτελεί μία ιδιαίτερα ευνοϊκή για τον κύριο της επένδυσης ρύθμιση, στο πλαίσιο του νέου καθεστώτος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Η εξαίρεση αυτή είναι ενδεικτική *«της χρήσης του σχεδιασμού ως μέσο διαχείρισης της κρίσης με συστηματική απουσία κάθε κοινωνικής διάστασης, υπό την έννοια της διασφάλισης του δημόσιου (κοινού) οφέλους»* (Κλαμπατσέα, 2012). Η εξαίρεση αυτή αποτελεί επίσης τομή σε σχέση με όλο το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο. Ακόμα και ο σχετικά πρόσφατος ν.4002/2011 για τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα, περιλαμβάνει εισφορά σε γη και είναι λιγότερο ευνοϊκός για τον επενδυτή (NCC, 2013: 87-90). Εκτιμούμε ότι η σκοπιμότητά της ρύθμισης, εκτός από την αντικειμενική λειτουργία της ως κίνητρο προσέλκυσης επενδυτών, εντάσσεται σε μία λογική σύμφωνα με την οποία οι νέες αναπτύξεις που θα παράγονται με το νέο υπόδειγμα σχεδιασμού να εξελίσσονται σε θύλακες με ειδικό καθεστώς. Έτσι κι αλλιώς, οι σύνθετες τουριστικές αναπτύξεις που περιλαμβάνουν κατοικία και ξενοδοχεία, διαθέτουν εγγενώς την τάση να αποτελούν αυτόνομες θύλακες, καθώς αξιοποιούν οικονομίες κλίμακας, τα ξενοδοχεία παρέχουν υπηρεσίες σίτισης, αναψυχής και άλλες ανέσεις, και επιπλέον απευθύνονται προνομιακά σε συγκεκριμένα υψηλά εισοδήματα και κατηγορίες του πληθυσμού (ευκατάστατοι νέοι συνταξιούχοι από τις ανεπτυγμένες χώρες, ελίτ των αραβικών χωρών και της ανατολικής Ευρώπης, κ.λπ.). Το νομικό πλαίσιο του νέου συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού εντείνει αυτή την κατεύθυνση.

Είναι ενδεικτικό ότι ο επενδυτής μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης που εξειδικεύει το ΕΣΧΑΔΑ του «παραθεριστικού – τουριστικού χωριού», αναλαμβάνει μία σειρά από ρόλους που μέχρι σήμερα ανήκαν στις δημοτικές αρχές. Όχι μόνο *«προβαίνει στην εκτέλεση των έργων διαμόρφωσης του χώρου, καθώς και στην εκτέλεση των έργων υποδομής»* (ν.3986/11 οπ. συμπλ. με τον ν.4092/12 αρ.12 παρ.7γ) αλλά επιπλέον «η

συντήρηση, καθαριότητα και ανανέωση του κοινόχρηστου τεχνικού εξοπλισμού, καθώς και η συντήρηση των έργων υποδομής, του κυκλοφοριακού δικτύου και των χώρων πρασίνου, γίνεται αποκλειστικά με επιμέλεια, ευθύνη και δαπάνη του κυρίου της επένδυσης κατά παρέκκλιση κάθε σχετικής διάταξης» (ο.π.). Επίσης ο επενδυτής «κατανέμει με συμβατικούς όρους αναλογικά το κόστος συντήρησης του κοινόχρηστου τεχνικού εξοπλισμού, των έργων υποδομής, του κυκλοφοριακού δικτύου και των χώρων πρασίνου» (ο.π.) στους κατοίκους της νέας ανάπτυξης, οι οποίοι με αυτόν τον τρόπο πληρώνουν στον επενδυτή οιονεί δημοτικά τέλη. Ταυτόχρονα όμως δεν απαλλάσσονται από τα δημοτικά τέλη που μέσω της ΔΕΗ πληρώνονται στον Δήμο που τυπικά υπάγονται. Κατά την εκτίμησή μας, μία πιθανή λύση αυτής της αντίφασης, θα είναι κάποιας μορφής διοικητική αυτονομία των νέων αναπτύξεων, που θα εντείνει τον χαρακτήρα ιδιωτικού θύλακα. Και μπορεί το πληθυσμιακό μέγεθος κάποιων παραθεριστικών – τουριστικών χωριών να αντιστοιχεί σε αυτό μια κοινότητας - π.χ. στην περίπτωση της Κασσιώπης Κέρκυρας αναμένεται ένας πληθυσμός 1.470 κατοίκων σε πλήρη ανάπτυξη (NCC, 2013: 18) - όμως στην περίπτωση π.χ. του Ελληνικού, ο πληθυσμός των δεκάδων χιλιάδων κατοίκων που αντιστοιχεί στο μέγεθος της νέας ανάπτυξης, συγκροτεί ακόμα και καλλικρατικό Δήμο.



Πολεοδόμηση με τον ν.3986/11, πρώτη φάση της ανάπτυξης. Αστικοποιούνται πρώτες οι πιο προσοδοφόρες περιοχές με όρους κτηματαγοράς (περιοχές που εξασφαλίζουν καλή θέα, παράκτιες, στα όρια με δάση / πάρκα / γήπεδα γκολφ κ.λπ.)

Οι επενδύσεις σε γη και ακίνητα έχουν την εγγενή δυσκολία ότι απαιτούν τοποθέτηση σημαντικών κεφαλαίων και η απόσβεση αυτών των τοποθετήσεων είναι γενικά μακροχρόνια. Ειδικά στη σημερινή συγκυρία στην Ελλάδα της κρίσης, υπάρχουν σημαντικοί ανασχετικοί παράγοντες που αυξάνουν ιδιαίτερα το ρίσκο και τη δυσκολία αυτών των επενδύσεων. Η πολιτική αστάθεια είναι ο κύριος παράγοντας που αποθαρρύνει

τις ξένες επενδύσεις, ενώ η κακή κατάσταση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος δυσκολεύει τη χρηματοδότηση των εγχώριων επενδυτών και γενικά λόγω της κρίσης οι επενδυτές, έλληνες και ξένοι, είναι υποχρεωμένοι πλέον να βασίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό σε ίδια κεφάλαια. Ένας σημαντικός μηχανισμός μείωσης του ρίσκου είναι η υλοποίηση των νέων αναπτύξεων σε φάσεις, με στόχο με τα κέρδη κάθε προηγούμενης φάσης να χρηματοδοτείται η επόμενη, καθιστώντας τις αναπτύξεις υπό αυτή την έννοια αυτοχρηματοδοτούμενες. Φυσικά, σε πρώτη φάση θα επιδιώκεται η υλοποίηση του οικονομικού φιλέτου της επένδυσης, επομένως οι περιοχές που θα αστικοποιούνται πρώτες θα είναι οι πλέον προνομιακές με όρους κτηματαγοράς (παράκτιες, παρόχθιες, σε εδαφικές εξάρσεις που εξασφαλίζουν προνομιακή θέα, στο όριο με το πράσινο, κ.λπ.).

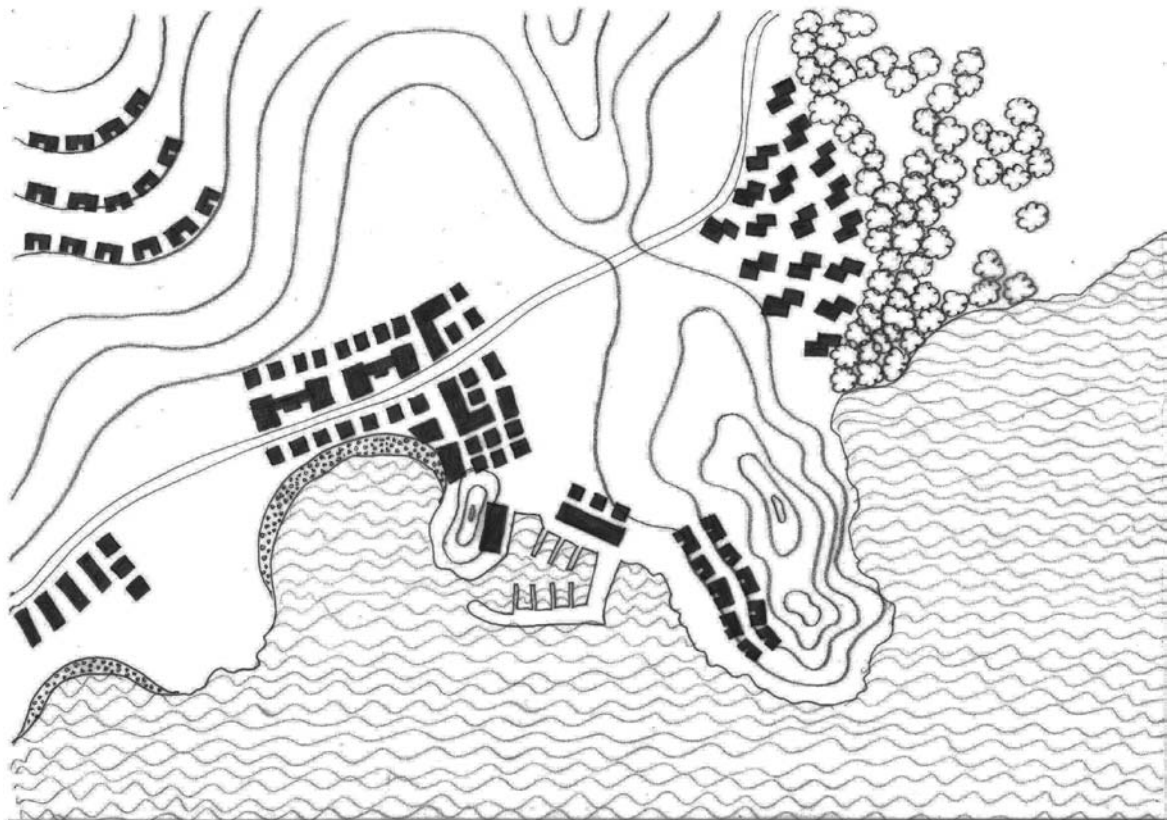
Σοβαρές ενδείξεις για τα παραπάνω προκύπτουν κατ' αρχήν από τη διεθνή εμπειρία. Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση των σύνθετων αναπτύξεων που συνδυάζουν γήπεδα γκολφ με παραθεριστική κατοικία στην ισπανική Costa del Sol, χαρακτηριστικό της εμπορικής στρατηγικής των επενδυτών ήταν *«η τμηματική κατασκευή του συνολικού έργου, αρχίζοντας από το γήπεδο γκολφ και έναν ορισμένο αριθμό κατοικιών, συνήθως αυτών που γειτνιάζουν άμεσα και που έτσι είναι περισσότερο προσοδοφόρες, με σκοπό την κατά το δυνατόν ταχεία κάλυψη του επενδυτικού κόστους. Έτσι ο ρυθμός αποπεράτωσης του συνολικού συγκροτήματος καθορίζεται εν πολλοίς από τον ρυθμό πώλησης των κατοικιών»* (Μελισσουργός, 2008). Επιπλέον, το ίδιο το κείμενο της νομοθεσίας προβλέπει ρητά την τμηματική κατασκευή, καθώς *«είναι δυνατόν να προβλέπεται στην οικεία πολεοδομική μελέτη η δυνατότητα τμηματικής ολοκλήρωσης των βασικών κοινοχρήστων έργων υποδομής κατά φάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι η κάθε, αυτοτελής χρονικά, φάση εκτέλεσης των έργων υποδομής θα αντιστοιχεί σε πολεοδομική ενότητα επιφάνειας πενήντα (50) στρεμμάτων τουλάχιστον»* (ν.3986/11 οπ. συμπλ. με τον ν.4092/12 αρ.12 παρ.7δ).

3. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Προς το παρόν δεν έχουμε υλοποιημένα έργα που θα έχουν σχεδιαστεί με το νέο σύστημα πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Όμως το θεσμικό πλαίσιο πραγματοποίησής τους, σε συνδυασμό με τη διεθνή εμπειρία, μας επιτρέπουν κάποιες πρώτες εκτιμήσεις για τις χωρικές επιπτώσεις. Μία από τις βασικές τρέχουσες αναπτυξιακές επιλογές είναι η ανάπτυξη του κλάδου του τουρισμού και των κατασκευών, μέσω της κατασκευής κυρίως σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων και παραθεριστικής κατοικίας στα πιο προνομιακά δημόσια ακίνητα. Η επιλογή αυτή δεν συνάδει με καμία έννοια αειφορίας όπως και αν την ορίσουμε, καθώς αντί να δοθεί προτεραιότητα στην ανάπλαση – επανάχρηση κ.λπ. του κενού ή/και απαξιωμένου οικιστικού αποθέματος των υφιστάμενων οικισμών στις τουριστικές περιοχές, οι τελευταίες φαίνεται να αφήνονται στην τύχη τους για να αναπτυχθούν οι νέοι αυτοτελείς θύλακες, αναλώνοντας πολύτιμους φυσικούς και περιβαλλοντικούς πόρους. Ενδεχόμενη αποτυχία των νέων αναπτύξεων θα καταλήξει στην παραγωγή παραθεριστικών πόλεων – φαντασμάτων, στις οποίες πιθανόν να έχει υλοποιηθεί μόνο μία φάση του αρχικού σχεδιασμού στις πιο προνομιούχες περιοχές, αφήνοντας επιπλέον πίσω της και νέα χρέη στο δημόσιο που θα έχει τιλοποιήσει τα μελλοντικά έσοδά του. Ενδεχόμενη επιτυχία θα καταλήξει στην παραγωγή αυτοτελών πολυτελών ιδιωτικών θυλάκων, μιας νέου τύπου αστικοποίησης για τα ελληνικά δεδομένα, με μικρή έως ελάχιστη κοινωνική και γεωγραφική διάχυση της

αναμενόμενης προσόδου. Μάλιστα όλα τα παραπάνω τοποθετούνται στο ευρύτερο πλαίσιο της υφαρπαγής της δημόσιας γης για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους.

Είναι εμφανές ότι στο νέο υπόδειγμα σχεδιασμού η αστικοποίηση δεν θα εκφράζεται χωρικά με τη διάσπαρτη δόμηση σε κατακερματισμένες ιδιοκτησίες που όταν πυκνώνει αποκτά τη μορφή του συμπαγούς κανάβου οικοδομικών τετραγώνων αλλά θα σχεδιάζεται από την αρχή σε μεγάλες εκτάσεις με υψηλούς βαθμούς συνθετικής ελευθερίας. Βέβαια η συνθετική αυτή ελευθερία είναι τελικά ελευθερία σχεδιαστικής έκφρασης των στενών συμφερόντων της κτηματαγοράς, καθώς ενώ στο παρελθόν ο πολεοδομικός σχεδιασμός προσπαθούσε θεωρητικά, με μικρότερη ή μεγαλύτερη επιτυχία, να προστατέψει π.χ. τα σημαντικά στοιχεία του τοπίου όπως π.χ. οι εξάρσεις του εδάφους, η ακτογραμμές κ.α., στόχος του νέου υποδείγματος είναι η μέγιστη εκμετάλλευση αυτών των στοιχείων, ώστε να δημιουργηθούν οικιστικές αναπτύξεις όσο το δυνατόν μεγαλύτερης εμπορικής αξίας. Η μέγιστη αυτή εκμετάλλευση θα λαμβάνει βέβαια χώρα σε ένα γενικότερο περιβάλλον πιο πολυτελούς δόμησης με επαρκείς ελεύθερους χώρους πράσινου, υψηλή ποιότητα των κατασκευών κ.α., που κάποιιοι θα προσλαμβάνουν ως «αναβάθμιση». Υπό αυτή την έννοια μπορούμε να κατανοήσουμε την άποψη του Ντέιβιντ Χάρβεϋ ότι «στην προσπάθεια των πόλεων και των περιφερειών για χειραγώγηση της κινητικότητας των επενδύσεων στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης, δεν υπάρχει πια πολεοδομία ούτε χωροταξία, αλλά μόνον αρχιτεκτονική» (Ε.Κλαμπατσέα, 2012).



Η δεύτερη φάση της ανάπτυξης του παρθεριστικού – τουριστικού οικισμού που χρηματοδοτείται από τα έσοδα που προκύπτουν από τις πωλήσεις της πρώτης. Η αστικοποίηση της περιοχής επεκτείνεται.

4. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Κλαμπατσέα Ε., 2011. «Χωρικά αποτυπώματα και προκλήσεις σχεδιασμού σε συνθήκες κρίσης: η ελληνική περίπτωση». 9^ο εθνικό συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης (ERSA-GR).
- Κλαμπατσέα Ε., 2012. «Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα». 3^ο πανελλήνιο συνέδριο πολεοδομίας, χωροταξίας και περιφερειακής ανάπτυξης.
- Μανδραβέλης Β., 2013. «Σχέδιο για τιτλοποίηση μελλοντικών εσόδων από ακίνητα του Δημοσίου». Εφημερίδα «Καθημερινή», φ.15/8/2013
- Μελισσουργός Γ., 2008. «Τοπική – περιφερειακή ανάπτυξη και η γεωγραφία των χωροθετικών αντιθέσεων: Μελέτη δύο περιπτώσεων τουριστικής ανάπτυξης σε Ελλάδα και Ισπανία». Διδακτορική διατριβή, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο – Τμήμα Γεωγραφίας.
- Ν.1337/83 (ΦΕΚ 33Α' – 14/3/1983) *Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις.*
- Ν.2508/97 (ΦΕΚ 124Α' – 13/6/1997) *Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις.*
- Ν.3986/11 (ΦΕΚ 152Α' – 1/7/2011) *Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015.*
- Ν.4062/12 (ΦΕΚ 70Α' – 30/3/2012) Ενότητα Α: *«Αξιοποίηση του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού και άλλες διατάξεις».*
- Ν.4092/12 (ΦΕΚ 220Α' – 8/11/2012) Άρθρο 3: *«Ρυθμίσεις για την αξιοποίηση της ακίνητης δημόσιας περιουσίας».*
- Χατζημιχάλης Κ., 2013. «Η υφαρπαγή της γης στην Ελλάδα της κρίσης». Εφημερίδα «Εποχή», φ.24/3/2013
- Georlan – Π. Δεληκούρας Δ. Παναγιώτου Ο.Ε., 2013. «Επικαιροποίηση Σ.Μ.Π.Ε. Αφάντου Ρόδου».
- Global Challenges Γ. Κ. Καζαντζόπουλος Ε.Π.Ε., 2013. «Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Σ.Μ.Π.Ε.) – ΕΣΧΑΔΑ Παλιούρι Κασσάνδρας».
- NCC Σύμβουλοι Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού Ε.Π.Ε., 2013. «Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων Ειδικού Χωροταξικού Σχεδίου Αξιοποίησης Ακινήτου Περιοχής Ερημίτη Κασσιώπης Νήσου Κέρκυρας».