

**ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΟΥ
ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ
ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΑΠΕ**

Καθηγητής Δημήτρης Οικονόμου

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2004

Περιεχόμενα

1 Εισαγωγή	2
2 Οι κατευθύνσεις του εθνικού στρατηγικού προγραμματισμού και οι ΑΠΕ.....	3
3 Εναλλακτικά σενάρια στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ	4
3.1 Οι διάφορες δυνατότητες.....	4
Σενάριο I: Κάλυψη του χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ από το Γενικό Πλαίσιο	6
Σενάριο II: Κατάρτιση Ειδικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ	8
Σενάριο III: Κάλυψη του χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ από τα Περιφερειακά Πλαίσια	8
3.2 Συγκριτική αποτίμηση των Σεναρίων	12
4 Τα χαρακτηριστικά του ΕΠ-ΑΠΕ και οι αναγκαίες διαδικασίες	13
4.1 Οι σχέσεις του ΕΠ-ΑΠΕ με άλλες κατηγορίες χωρικών σχεδίων	14
4.2 Διαδικασία και χρονοδιάγραμμα κατάρτισης και θεσμοθέτησης του ΕΠ-ΑΠΕ	16
5 Χαρακτήρας και περιεχόμενο του ΕΠ-ΑΠΕ	19
5.1 Χωρική εμβέλεια	19
5.2 Περιεχόμενο-κεφάλαια.....	19
5.3 Χαρτογραφική τεκμηρίωση.....	20

1 Εισαγωγή

Ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν υπεισέρχεται άμεσα στην αδειοδοτική διαδικασία των ΑΠΕ (δεν εμφανίζεται δηλ. ως τέτοιος σε κάποιο από τα επιμέρους στάδια αυτής της διαδικασίας–βλ. το σχετικό διάγραμμα στην ανάλυση της νομοθεσίας). Εμφανίζεται ωστόσο έμμεσα, με τους εξής τρόπους:

α) Με την αναφορά στο Ν. 2941/01 σύμφωνα με την οποία η χωροθέτηση ΑΠΕ στην Αττική καθώς και σε μια σειρά προστατευόμενων περιοχών γίνεται σύμφωνα με το «Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις ΑΠΕ». Τέτοιο Ειδικό Πλαίσιο (ΕΠ) δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα. Αν και υπάρχει πρόβλεψη για μεταβατικές διατάξεις στο Ν. 2941, η ουσία του ζητήματος είναι ότι η αναφορά στη νομοθεσία έστω και μια φορά της ανάγκης ύπαρξης ενός τέτοιου ΕΠ δημιουργεί ένα είδος «δεδικασμένου», που ενδέχεται να οδηγήσει μελλοντικά στην επίκληση της ανάγκης ύπαρξης ΕΠ και σε άλλες περιπτώσεις αδειοδοτικής διαδικασίας ΑΠΕ, είτε από το ΣτΕ είτε από άλλους φορείς.

β) Εμπλοκή του χωροταξικού σχεδιασμού στην αδειοδοτική διαδικασία υπάρχει έμμεσα και στην περίπτωση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης (ΠΠΕ και ΕΠΟ). Και στις δύο περιπτώσεις λαμβάνονται υπόψη και χωροταξικά κριτήρια, και η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού (τόσο με τη μορφή του στρατηγικού σχεδιασμού του Ν. 2742/99 όσο και με τη μορφή του εφαρμοσμένου σχεδιασμού χρήσεων γης στην ύπαιθρο¹) δημιουργεί τη βάση για τη δικαστηριακή προσβολή των πράξεων της διοίκησης με τις οποίες εγκρίνονται ΠΠΕ και ΕΠΟ.

¹ Ο οποίος υλοποιείται εναλλακτικά μέσω μιας πληθώρας περιβαλλοντικών ή πολεοδομικών ή εφαρμοσμένων χωροταξικών σχεδίων (ΖΟΕ, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΕΠΜ, ΕΧΜ...), που στην πράξη όμως δεν καλύπτουν παρά μικρό τμήμα του εκτός σχεδίων πόλων και ορίων οικισμών τμήματος της επικράτειας (δηλ. της υπαίθρου). Το τμήμα αυτό εκτιμάται σε περίπου 6% (!) (Οικονόμου Δ. 2003 «Εκτός σχεδίου δόμηση και πολεοδομικός-χωροταξικός σχεδιασμός», στην Ημερίδα *Το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης στην Ελλάδα: Νομικές και Πολεοδομικές Διαστάσεις* (Συνήγορος του Πολίτη-Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος). Σε ορισμένες περιπτώσεις το ΣτΕ δεν φαίνεται να διακρίνει μεταξύ στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού και εφαρμοσμένου σχεδιασμού χρήσεων γης (στην πραγματικότητα δύο πολύ διαφορετικών μορφών σχεδιασμού), και η σύγχυση αυτή αποτελεί

2 Οι κατευθύνσεις του εθνικού στρατηγικού προγραμματισμού και οι ΑΠΕ

Οι ΑΠΕ δεν έχουν ενσωματωθεί επαρκώς στον εθνικό στρατηγικό προγραμματισμό (με την έννοια των επίσημα εγκεκριμένων κειμένων στρατηγικού χαρακτήρα) μέχρι σήμερα—αλλά δεν είναι τελείως απύσες από αυτόν. Σημειώνονται ιδιαίτερα οι παρακάτω αναφορές:

1. Στο πλαίσιο της ενιαίας πολιτικής της ΕΕ και της κατανομής των ευθυνών μεταξύ των χωρών μελών σχετικά με το Πρωτόκολλο του Κυότο που συμφωνήθηκε το 1998, η Ελλάδα έχει δεσμευθεί να μην αυξήσει τις εκπομπές των 6 αερίων του θερμοκηπίου πάνω από 25% (μέσος όρος πενταετίας 2008-2012) με βάση τις εκπομπές του 1990.
2. Στην εγκεκριμένη από την Ελληνική Κυβέρνηση *Ελληνική Στρατηγική προς τη Βιώσιμη Ανάπτυξη* (2002) επαναλαμβάνεται η παραπάνω δέσμευση, ενώ γίνεται σε διάφορες περιπτώσεις ρητή αναφορά στις ΑΠΕ, και μεταξύ άλλων αναφέρονται τα εξής: «Στόχος της Στρατηγικής μας είναι ... [η] **«Δραστική αύξηση της συμμετοχής των ΑΠΕ**, με πρώτο στόχο την αύξηση της συμμετοχής τους στην ηλεκτροπαραγωγή μέχρι το 2010 στο 20%², σύμφωνα και με τη σχετική κοινοτική οδηγία. Αν και σήμερα η αιχμή του επενδυτικού ενδιαφέροντος εντοπίζεται στα αιολικά και μικρά υδροηλεκτρικά έργα, σημαντική αναμένεται και η ανάπτυξη ηλιακών τεχνολογιών στον κτιριακό τομέα, ενώ η βιομάζα μακροπρόθεσμα θα κληθεί να αναλάβει σημαντικό μερίδιο των ενεργειακών αναγκών της χώρας, σε κεντρικά συστήματα παραγωγής ηλεκτρισμού ή/ και θερμότητας καθώς και στις μεταφορές.» (6.4)³.

αφεαυτής πρόβλημα. Ανεξάρτητα από το σημείο αυτό, πάντως, η απουσία θεσμοθετημένων χρήσεων γης μεγεθύνει τη σημασία της έλλειψης και στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού.

² Σύμφωνα με το ίδιο κείμενο, οι ΑΠΕ συμμετέχουν στο σύνολο της ενεργειακής ζήτησης με ποσοστό περίπου 6%, ίσο με το μέσο όρο της ΕΕ (2.4.1).

³ Στην ίδια παράγραφο εκτιμάται ότι «...ιδιαίτερα θετικό θεσμικό πλαίσιο για την ανάπτυξη των ΑΠΕ δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τη σημαντική αύξηση του ποσοστού συμμετοχής τους»...

3 Εναλλακτικά σενάρια στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ

3.1 Οι διάφορες δυνατότητες

Ο (στρατηγικός)⁴ χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα διέπεται σήμερα από το Ν. 2742/99. Ο νόμος αυτός προβλέπει τρία είδη χωροταξικών σχεδίων (που τα ονομάζει «πλαίσια»), το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠ), τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠ) και τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠ). Πρέπει να σημειωθεί ότι από τις διατυπώσεις του Ν. 2742 δεν προκύπτει σαφώς ποια από τις τρεις αυτές μορφές πρέπει να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση των ΑΠΕ. Συγκεκριμένα:

- Το ΓΠ «...καθορίζει ειδικότερα τις βασικές κατευθύνσεις για: ... τη χωρική διάρθρωση των στρατηγικής σημασίας δικτύων υποδομών».
- Τα ΕΠ δεν προσδιορίζονται ονομαστικά από το Νόμο αλλά αναφέρεται ότι εξειδικεύουν ή συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του ΓΠ που αφορούν (μεταξύ άλλων) «τη χωρική διάρθρωση των δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής εθνικού ενδιαφέροντος...».
- Τα ΠΠ «...υποδεικνύουν ειδικότερα τις κατευθύνσεις για τη χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων ... τεχνικής υποδομής περιφερειακού και διανομαρχιακού ενδιαφέροντος ... Περιλαμβάνουν επίσης τις κατευθύνσεις και τα προγραμματικά πλαίσια για τη χωροθέτηση των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων ... και ιδίως τις περιοχές, υπό μορφή εναλλακτικών δυνατοτήτων, στις οποίες θα αναζητηθεί κατά προτεραιότητα ο καθορισμός Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων...».

Ως σήμερα, έχουν εγκριθεί 12 ΠΠ (για όλες τις Περιφέρειες της χώρας πλην της Αττικής), και ένα ΕΠ (για τα σωφρονιστικά καταστήματα).

⁴ Δεν αναφερόμαστε στην κανονιστική ρύθμιση των χρήσεων γης.

Με βάση τις διατυπώσεις του Ν. 2742/99, ο χωροταξικός σχεδιασμός για τις ΑΠΕ θα μπορούσε να γίνει είτε από το ΓΠ αυτοτελώς, είτε από το ΓΠ σε συνδυασμό με τα ΠΠ, είτε από το ΓΠ με εξειδίκευση από ένα ΕΠ. Η υπάρχουσα αναφορά σε ΕΠ για τις ΑΠΕ από το Ν. 2941/01 δημιουργεί βέβαια ένα είδος προηγούμενου, αλλά πρέπει να είναι σαφές ότι η εκδοχή αυτή δεν προκύπτει ευθέως ως μόνη δυνατότητα από τις διατάξεις του Ν. 2742/99. Υπάρχουν επίσης σε μορφή σχεδίου που έχει περάσει και από τη γνωμοδοτική διαδικασία του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης αλλά δεν έχουν θεσμοθετηθεί τα σχέδια του Γενικού Πλαισίου και ενός Ειδικού Πλαισίου για τον παράκτιο χώρο.

Θεωρητικά θα μπορούσε, εξάλλου, να εξεταστεί και η δυνατότητα ad hoc νομοθετικής ρύθμισης των ζητημάτων που συνδέονται με τη χωροταξική διάσταση των ΑΠΕ, εκτός των πλαισίων του Ν. 2742/99. Με τέτοιο τρόπο ρυθμίστηκε, πχ., η χωροθέτηση των μεγάλων Ολυμπιακών εγκαταστάσεων. Ωστόσο, θεωρούμε ότι το μοντέλο αυτό δύσκολα μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην παρούσα περίπτωση, για μια σειρά από λόγους: (i) Δεν υπάρχει στην περίπτωση των ΑΠΕ ο χαρακτήρας του έκτακτου και επείγοντος γεγονότος, που σε μεγάλο βαθμό «νομιμοποίησε» την ad hoc προσέγγιση στην περίπτωση των Ολυμπιακών Αγώνων. (ii) Σε αντίθεση με τις Ολυμπιακές εγκαταστάσεις, που ήταν συγκεκριμένες και πεπερασμένες, η χωροθέτησή τους αφορούσε ρητά κατονομαζόμενες θέσεις και έγινε εφάπαξ, στη περίπτωση των ΑΠΕ το ζήτημα δεν ανάγεται στη χωροθέτηση ενός αριθμού γνωστών εκ των προτέρων μονάδων αλλά στην ύπαρξη ενός μηχανισμού που θα ρυθμίζει με μόνιμο και διαχρονικό τρόπο και με την αναγκαία ευελιξία τις συνεχώς παρουσιαζόμενες και μεταβαλλόμενες σχετικές ανάγκες. (iii) Το ΣτΕ, ο ρόλος του οποίου πρέπει να αποτελέσει βασικό παράγοντα στην προσέγγιση του ζητήματος, τείνει να ζητά με όλο και μεγαλύτερη συχνότητα την ύπαρξη γενικού χωροταξικού σχεδιασμού για τη χωροθέτηση διαφόρων κατηγοριών επενδύσεων και υποδομών. Ad hoc νομοθετική ρύθμιση χωρίς χρήση των διατάξεων του Ν. 2742/99 δύσκολα θα γίνει σήμερα αποδεκτή, τουλάχιστον από το ΣτΕ, ως καλύπτουσα τη σχετική απαίτηση.

Με βάση τα παραπάνω, τα πιθανά εναλλακτικά σενάρια για την αντιμετώπιση του ζητήματος μέσω του Ν. 2742/99, αναλύονται παρακάτω.

Σενάριο Ι: Κάλυψη του χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ από το Γενικό Πλαίσιο

Όπως προαναφέρθηκε, υπάρχει σήμερα ένα σχέδιο ΓΠ που καταρτίσθηκε στην περίοδο 1999-2001, το οποίο έχει διανύσει τα δύο πρώτα στάδια της διαδικασίας έγκρισης (γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, έγκριση από την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης) αλλά όχι και το τελικό στάδιο της έγκρισης από τη Βουλή. Δεν είναι συνεπώς θεσμοθετημένο.

Στην παραπάνω εκδοχή του, το ΓΠ περιλαμβάνει στο Μέρος Β (Στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες χωροταξικής πολιτικής) ένα υποκεφάλαιο για τα ενεργειακά θέματα (4.3), το οποίο περιλαμβάνει μια στοιχειώδη αναφορά στις ΑΠΕ, την εξής⁵:

«(60) Η αύξηση της περιβαλλοντικής ευαισθησίας έχει οδηγήσει στην ανάληψη διεθνών σχετικών δεσμεύσεων. Οι περιβαλλοντικοί όροι για τη μείωση των εκπομπών αέριων ρύπων καθίστανται διαρκώς αυστηρότεροι. Η χώρα μας έχει αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις στη διάσκεψη του Κίτο που επηρεάζουν κυρίως τον ενεργειακό τομέα, δεδομένου ότι τίθεται ως στόχος ο περιορισμός της αύξησης εκπομπών CO₂. Στο πλαίσιο αυτό τίθενται επιμέρους αιτήματα όπως λ.χ. *η ανάγκη επέκτασης της αξιοποίησης των ΑΠΕ με τη κινητοποίηση ιδιωτικών πόρων*, η επέκταση της χρήσης του φυσικού αερίου σε όσο το δυνατόν περισσότερες οικονομικές δραστηριότητες περιλαμβανομένων των αστικών μεταφορών κ.α.»

Είναι προφανές ότι η ελάχιστη αυτή αναφορά δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι καλύπτει αυτοτελώς το ζήτημα του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ. Για να γίνει κάτι τέτοιο, θα πρέπει η αναφορά του ΓΠ στις ΑΠΕ να ενισχυθεί σημαντικά. Ενδεικτικά, κάτι τέτοιο θα σήμαινε τη διαμόρφωση ενός αυτοτελούς υποκεφαλαίου, τάξης μεγέθους μισής έως μιας σελίδας, που θα περιλαμβάνει συγκεκριμένα κριτήρια για τη χωροθέτηση των ΑΠΕ, συμβατότητες ή μη

⁵ Τα italics είναι δικά μας.

συμβατότητες με βασικές κατηγορίες χώρου (ιδίως με βασικές κατηγορίες χρήσεων του εδάφους), και κατευθύνσεις-προδιαγραφές για τον υποκείμενο χωρικό σχεδιασμό και τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Εκ πρώτης όψεως, δεν φαίνεται αναγκαία η ύπαρξη διαγράμματος.

Για να υλοποιηθεί το παραπάνω σενάριο (Σενάριο 1), θα πρέπει να γίνουν τα εξής:

α) Το ΥΠΕΧΩΔΕ να αποφασίσει να προχωρήσει σε θεσμοθέτηση του ΓΠ αφού προηγηθεί τροποποίηση της παλαιότερης εκδοχής του,

και

β) Το ΥΠΕΧΩΔΕ να συναινέσει στην ενσωμάτωση εκτεταμένης αναφοράς στις ΑΠΕ. Το αναγκαίο κείμενο θα μπορούσε να ετοιμαστεί από τους αρμόδιους φορείς (ΥΠΑΝ και ΡΑΕ), στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Το σενάριο αυτό έχει το πλεονέκτημα ότι του μικρού αναγκαίου χρόνου προεργασίας του αναγκαίου κειμένου (υποκεφαλαίου του ΓΠ) για τις ΑΠΕ (ενδεικτικά, της τάξης του ενός μηνός). Η διαδικασία θεσμοθέτησης του ΓΠ θα μπορούσε να ολοκληρωθεί σε μια περίοδο της τάξης των 3-4 μηνών, εφόσον υπάρξει η αναγκαία πολιτική βούληση. Ο αστάθμητος παράγοντας είναι ο χρόνος που θα απαιτηθεί για την τροποποίηση του συνολικού κειμένου του υφιστάμενου σχεδίου ΓΠ, ο οποίος θα μπορούσε να κινηθεί σε ένα ευρύ φάσμα (πχ. από 2-12 μήνες). Συνεπώς, η όλη διαδικασία μπορεί να απαιτήσει από 5-18 μήνες.

Από τεχνική άποψη, το Σενάριο Ι θα μπορούσε ίσως να καλύψει οριακά τις απαιτήσεις του γενικού χωροταξικού σχεδιασμού στρατηγικού επιπέδου για τις ΑΠΕ, χωρίς πιο αναλυτικό σχεδιασμό μέσω ΕΠ ή ΠΠ. Χωρίς να μπορούμε να το αποκλείσουμε, δεν θεωρούμε ωστόσο πιθανό ότι κάτι τέτοιο θα γινόταν δεκτό ως λύση από το ΣτΕ. Δεν είναι επίσης δεδομένο ότι και από την άποψη της διευκόλυνσης της χωροθέτησης και ανάπτυξης των ΑΠΕ η προσέγγιση αυτή θα έδινε τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα (όσον αφορά, πχ., την ελάφρυνση και επιτάχυνση της όλης αδειοδοτικής διαδικασίας). Τέλος, το γεγονός ότι στο Ν. 2941/01 έχει ήδη γίνει αναφορά σε ΕΠ για τις ΑΠΕ είναι ενδεχόμενο να έχει δημιουργήσει μια μη αντιστρεπτή κατάσταση (είτε από στενά νομική άποψη είτε από άποψη γενικότερου κλίματος) που να καθιστά το Σενάριο 1 μη εφικτό.

Σενάριο II: Κατάρτιση Ειδικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ

Η κατάρτιση και θεσμοθέτηση ΕΠ για τις ΑΠΕ (ΕΠ-ΑΠΕ) είναι μέσα στη λογική του Ν. 2742/99 (χωρίς να είναι η μόνη δυνατή προσέγγιση). Υπάρχει ήδη η σχετική αναφορά στο Ν. 2941/01 για ένα ΕΠ που θα καλύπτει την Αττική και τις προστατευόμενες περιοχές, αλλά η απαρίθμηση αυτή προφανώς δεν είναι περιοριστική, και για λόγους τόσο πνεύματος του Ν. 2742/99 όσο και επαρκούς αντιμετώπισης των ζητημάτων που συνδέονται με τις ΑΠΕ ένα αφιερωμένο σε αυτές ΕΠ θα πρέπει να καλύψει το σύνολο της επικράτειας. Ο περιορισμός του μόνο στις περιοχές που αναφέρει ο Ν. 2942/01 θα δημιουργούσε σχεδιαστικό κενό, και θα οδηγούσε σε αναπαραγωγή των σημερινών προβλημάτων που συνδέονται με την απουσία χωροταξικού σχεδιασμού.

Η εκπόνηση και έγκριση ενός ΕΠ-ΑΠΕ θα απαιτούσε διάστημα 7-9 μηνών, αν δεν υπάρξουν μη αναγκαίες καθυστερήσεις και, προφανώς, εφόσον στην όλη προσέγγιση συμφωνεί το ΥΠΕΧΩΔΕ. Για μια λεπτομερέστερη ανάλυση του χρονοδιαγράμματος και των προϋποθέσεων επίτευξής του βλ. το κεφ. 4 του παρόντος.

Το Σενάριο II θα μπορούσε να καλύψει πλήρως τις απαιτήσεις χωροταξικού σχεδιασμού των ΑΠΕ, τόσο από τεχνική όσο και από νομική άποψη, αφού τα ΕΠ αποτελούν ακριβώς θεσμικά εργαλεία για την κάλυψη αναγκών τέτοιου τύπου (τομεακός χωροταξικός σχεδιασμός στρατηγικού χαρακτήρα και εθνικής εμβέλειας). Θα μπορούσε επίσης να λύσει και το ζήτημα των όποιων προβλημάτων δημιουργούν τα ήδη θεσμοθετημένα Περιφερειακά Πλαίσια (βλ. το Σενάριο III παρακάτω), επειδή τα ΕΠ είναι ιεραρχικά υπερκείμενα των ΠΠ. Αυτό που απαιτεί περισσότερη διερεύνηση είναι μια ανάλογη προσέγγιση ισχύει και για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (βλ. κεφ. 4).

Σενάριο III: Κάλυψη του χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ από τα Περιφερειακά Πλαίσια

Μια τρίτη δυνατότητα προσέγγισης του ζητήματος είναι η αντιμετώπιση του ζητήματος μέσω των Περιφερειακών Πλαισίων. Με βάση το Ν. 2742/99 τα ΠΠ καλύπτουν θέματα περιφερειακού και διανομαρχιακού ενδιαφέροντος. Με αυτή την έννοια, αποκλειστική χρήση των ΠΠ για την αντιμετώπιση του ζητήματος των ΑΠΕ

ίσως οδηγήσει στην ένσταση ότι δεν υπάρχει ο αναγκαίος εθνικός σχεδιασμός. Το αντεπιχείρημα είναι ότι οι μονάδες ηλεκτροπαραγωγής που βασίζονται σε ΑΠΕ είναι μικρού μεγέθους και καλύπτουν περιφερειακές ή υποπεριφερειακές ανάγκες, είτε άμεσα ως απόρροια της χωροθέτησής τους (πχ. σε νησιά χωρίς σύνδεση με το εθνικό δίκτυο) είτε επειδή η παραγωγή τους παραμένει υποσύνολο της περιφερειακής ζήτησης. Είναι πιθανό ότι αυτό το επιχείρημα θα γίνει δεκτό. Μια πλήρης κάλυψη όλων των ενδεχομένων, πάντως, θα επέβαλλε το συνδυασμό των ΠΠ με κάποιες αναφορές στις ΑΠΕ από το ΓΠ (εφόσον το τελευταίο θεσμοθετηθεί).

Με δεδομένες τις παραπάνω παρατηρήσεις, πρέπει να γίνει σαφές ότι τα ήδη εγκεκριμένα 12 Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης δεν καλύπτουν τις ανάγκες χωροταξικού σχεδιασμού των ΑΠΕ. Με βάση τις προδιαγραφές τους τα ΠΠ συμπεριλαμβάνουν κατευθύνσεις για τη χωρική διάσταση των ενεργειακών υποδομών. Στην πράξη, ορισμένα από αυτά κάνουν κάποιες αναφορές στις ΑΠΕ, αλλά και σε αυτά το επίπεδο προσέγγισης (από άποψη γενική χωροθετικής αντίληψης, λεπτομερειών, συσχέτισης με άλλα ζητήματα που καλύπτονται από τα ΠΠ) δεν είναι ενιαίο. Σχετική προκαταρκτική διερεύνηση βρίσκεται σε εξέλιξη και τα πορίσματα θα παρουσιαστούν σύντομα υπό τη μορφή ειδικού υπομνήματος. Τα προσωρινά συμπεράσματα, πάντως, είναι ότι ο τρόπος αντιμετώπισης του ζητήματος είναι στοιχειώδης και ανεπαρκής, από την οπτική γωνία της παρούσας μελέτης. Τα προβλήματα είναι δύο επιπέδων. Σε ένα πρώτο επίπεδο, *η μη ρητή αναφορά* στη δυνατότητα χωροθέτησης ΑΠΕ σε συγκεκριμένες περιοχές που είναι κατάλληλες για κάτι τέτοιο μπορεί να αποτελέσει επιχείρημα για την προσβολή συγκεκριμένων χωροθετήσεων. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η πρόβλεψη από τα ΠΠ ζωνών ή άλλων ρυθμίσεων που είναι *μερικώς ή πλήρως μη συμβατές* με τις ΑΠΕ σε περιοχές που είναι κατάλληλες για τις τελευταίες δημιουργεί όχι απλώς δυνατότητα αλλά υψηλή πιθανότητα απόρριψης των αντίστοιχων χωροθετήσεων. Βέβαια, τα διαγράμματα που συνοδεύουν τα ΦΕΚ στα οποία δημοσιεύονται οι ΚΥΑ με τις οποίες εγκρίθηκαν τα ΠΠ είναι συνοπτικά και πολύ γενικευμένα και μόνο σε ειδικές περιπτώσεις μπορεί να οδηγήσουν στο δεύτερο από τα παραπάνω προβλήματα. Το πρώτο πρόβλημα όμως (έλλειψη αναφοράς στις ΑΠΕ) μπορεί σαφέστατα να προκύψει, ως συνδυασμός των διαγραμμάτων και των κειμένων.

Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα ΠΠ έχουν προκύψει από μελέτες⁶ οι οποίες περιλαμβάνουν πολύ πιο λεπτομερειακούς χάρτες. Με βάση τους χάρτες αυτούς είναι ευχερής ο εντοπισμός και προβλημάτων του δευτέρου τύπου. Αν ληφθεί υπόψη ότι συχνά το ΣτΕ βασίζει τα πρακτικά επεξεργασίας και στις μελέτες πάνω στις οποίες βασίστηκαν τα θεσμοθετημένα σχέδια, ο κίνδυνος παρενεργειών είναι προφανής.

Συνεπώς, η υιοθέτηση του Σεναρίου III διέρχεται (πέρα από τη σκόπιμη αλλά πιθανώς όχι αναγκαία ρύθμιση σε εθνικό επίπεδο από ένα ΓΠ που θα θεσμοθετηθεί) την αναθεώρηση των ΠΠ για να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού των ΑΠΕ. Σημειώνεται, επίσης, ότι η προσέγγιση μέσω των ΠΠ σημαίνει ότι η Αττική δεν καλύπτεται, λόγω της έλλειψης ΠΠ και της ανεπάρκειας (από την άποψη των ΑΠΕ) του υφιστάμενου Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (ΡΣΑ). Συνεπώς, για να καλυφθεί το σύνολο της επικράτειας, θα πρέπει να προωθηθεί και τροποποίηση του ΡΣΑ (σημειώνεται ότι υπάρχει σχετική προεργασία αλλά έχουν προκύψει προβλήματα).

Από τεχνική άποψη, η αναθεώρηση των ΠΠ ως προς τις ΑΠΕ θα σήμαινε τη σύνταξη ενός κειμένου της τάξης της μισής έως μιας σελίδας, ως αυτοτελούς υποκεφαλαίου των ΠΠ, αλλά παράλληλα θα πρέπει να γίνουν ορισμένα σημειακές αναφορές και σε άλλα σημεία του κειμένου του ΠΠ, και να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενες αλυσιδωτές επιπτώσεις από αλλαγές που θα έχουν ως αφετηρία τις ρυθμίσεις για τις ΑΠΕ αλλά θα επιδρούν δευτερογενώς σε άλλα σημεία του ΠΠ. Επίσης, κατ' αρχήν θα πρέπει να γίνουν τροποποιήσεις και των διαγραμμάτων που συνοδεύουν τα ΠΠ, ενώ σκόπιμη θα ήταν και η εξέταση και κατά περίπτωση τροποποίηση και ορισμένων χαρτών των μελετών στις οποίες στηρίχθηκαν τα ΠΠ. Εφόσον γίνουν όλα τα παραπάνω, η τεχνική επάρκεια αυτής της εκδοχής θα είναι πολύ μεγάλη.

Η αναθεώρηση των ΠΠ (που έχουν θεσμοθετηθεί το 2003) είναι δυνατή πριν την παρέλευση πενταετίας για μια σειρά από λόγους, μεταξύ των οποίων για «...να αντιμετωπισθούν εξαιρετικές και απρόβλεπτες ανάγκες που προκύπτουν από την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων κοινωνικής και τεχνικής υποδομής εθνικής

⁶ Μελέτες Χωροταξικών Σχεδίων των Περιφερειών, που εκπονήθηκαν στην περίοδο 1997-2001.

κλίμακας», διατύπωση που θα μπορούσε να καλύψει τις ΑΠΕ (ιδίως αν ληφθούν υπόψη και οι δεσμεύσεις της χώρας για την αλλαγή του ενεργειακού μείγματος. Επισπεύδοντες στη διαδικασία αυτή μπορούν να είναι είτε το ΥΠΕΧΩΔΕ είτε οι κατά περίπτωση Περιφέρειες. Οι αρμόδιες αρχές για τις ΑΠΕ θα μπορούσαν να παρέμβουν πολιτικά αλλά ο ρόλος τους στα ΠΠ δεν είναι θεσμοθετημένες όπως στην περίπτωση των ΕΠ. Ο βαθμός απλότητας της όλης διαδικασίας, με βάση τα παραπάνω δεδομένα, θα προσδιοριστεί από τη βούληση του ΥΠΕΧΩΔΕ να προωθήσει ένα τέτοιο σενάριο. Σε θετική περίπτωση, τα βήματα της διαδικασίας θα ήταν τα εξής:

1. Αξιολόγηση των 12 υφιστάμενων ΠΠ και του ΡΣΑ. Χρόνος: 1 μήνας
2. Κατάρτιση σχεδίων αναθεώρησης των 12 ΠΠ και του ΡΣΑ. Χρόνος: 2-8 μήνες (ανάλογα με τις προτεραιότητες κλπ.)
3. Γνωμοδότηση των Περιφερειακών Συμβουλίων. Χρόνος: 3 μήνες
4. Εγκριση των αναθεωρημένων ΠΠ με Απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ: 1-3 μήνες. Στην περίπτωση του ΡΣ, τροποποίησή του με ΠΔ.

Ο συνολικός απαιτούμενος χρόνος εκτιμάται σε 7-15 μήνες, αλλά αυτό αφορά το σύνολο των 12 ΠΠ και το ΡΣ. Για συγκεκριμένες περιφέρειες (πχ. αυτές που παρουσιάζουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον από την άποψη των ΑΠΕ) ο χρόνος που θα απαιτηθεί μπορεί να είναι ο ελάχιστος των 7 μηνών. Ωστόσο, οι χρόνοι αυτοί δεν έχουν λάβει υπόψη ορισμένες παραμέτρους, η επίδραση των οποίων δεν μπορεί προς το παρόν να ποσοτικοποιηθεί, αλλά πιθανώς θα οδηγήσει σε σημαντικές χρονικές επιβαρύνσεις:

α) Δεν πρόκειται για ένα (όπως στην περίπτωση του ΕΠ) αλλά για πολλά σχέδια. Τα σχέδια αυτά είναι πολυτομεακού χαρακτήρα και συνεπώς οι όποιες ρυθμίσεις για τις ΑΠΕ πρέπει να σταθμιστούν και από την άποψη των επιπτώσεών τους σε άλλα πεδία (κάτι που συνεπάγεται πρόσθετο χρόνο αλλά και διεπιστημονική ομάδα μελέτης). Επιπλέον, θα απαιτηθεί η ύπαρξη ενός πλαισίου γενικών κατευθύνσεων για τα επιμέρους ΠΠ, ούτως ώστε όλα να εξυπηρετούν την ίδια γενική αντίληψη για το ζήτημα των ΑΠΕ, και επίσης η ύπαρξη μιας διαδικασίας συντονισμού μεταξύ των ΠΠ. Εκτιμάται ότι η πολύπλοκη αυτή μελετητική διαδικασία πολύ δύσκολα μπορεί να διεκπεραιωθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Στο βαθμό που θα

απαιτηθούν αναπόφευκτα εξωτερικές αναθέσεις θα υπάρξει αντίστοιχη χρονική επιβάρυνση που μπορεί να φθάσει τους 8 μήνες.

β) Οι διαδικασίες γνωμοδοτικού χαρακτήρα εισάγουν στο παιχνίδι τα Περιφερειακά Συμβούλια, δηλ. όργανα με διαφορετικές και τοπικά διαμορφωνόμενες οπτικές, ενέχουν την πιθανότητα επέκτασης των συζητήσεων σε διάφορα επίπεδα, και επίσης μπορεί να οδηγήσουν σε αλληλεπιδράσεις μεταξύ των προσεγγίσεων σε διαφορετικές περιφέρειες. Από αυτή την άποψη, η όλη διαδικασία εμφανίζεται επίσης σαφώς πιο επιβαρυνμένη από ότι στην περίπτωση του ΕΠ-ΑΠΕ, πέρα και ανεξάρτητα από τα χρονοδιαγράμματα των δύο περιπτώσεων που στηρίζονται στην υπόθεση optimum συνθηκών. Η υπόθεση αυτή είναι πολύ πιο πιθανό να επαληθευτεί στην περίπτωση ενός ΕΠ από ότι στην περίπτωση 12 ΠΠ.

3.2 Συγκριτική αποτίμηση των Σεναρίων

Λαμβάνοντας υπόψη όσα έχουν αναφερθεί παραπάνω, καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα:

α) Η επιλογή της ad hoc νομοθετικής κάλυψης είναι επισφαλής, κυρίως όσον αφορά την αποδοχή της από το ΣτΕ, και μάλλον πρέπει να απορριφθεί.

β) Η επιλογή της αντιμετώπισης του ζητήματος αυτοτελώς μέσω του ΓΠ δεν παρουσιάζει πλεονεκτήματα. Είναι αμφίβολο αν θα γίνει δεκτή από το ΣτΕ, κα επίσης είναι αμφίβολο αν θα είναι αποτελεσματική ως προς την απλούστευση και επιτάχυνση της διαδικασίας χωροθέτησης και αδειοδότησης των ΑΠΕ, ακόμα και αν δεν υπάρξουν νομικά προβλήματα. Το μόνο δυνατό πλεονέκτημα θα ήταν η δυνατότητα ολοκλήρωσης της όλης διαδικασίας σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα. Το διάστημα αυτό έχει εκτιμηθεί σε 5-18 μήνες, και συνεπώς στην καλύτερη εκδοχή είναι μικρότερο από αυτό που θα απαιτηθεί αντίστοιχα στις άλλες περιπτώσεις. Αλλά η καλύτερη αυτή εκδοχή δεν πρέπει να θεωρηθεί ως εύκολα επιτεύξιμη, ενώ σε κάθε περίπτωση τα προαναφερθέντα μειονεκτήματα παραμένουν. Συνεπώς, και η εκδοχή αυτή μάλλον πρέπει να απορριφθεί.

γ) Η αντιμετώπιση του ζητήματος μέσω των ΠΠ από στενά τεχνική άποψη θα ήταν ιδιαίτερα ικανοποιητική, εφόσον όμως ικανοποιηθούν όλες οι προϋποθέσεις που έχουν αναφερθεί για την αναθεώρησή τους: τροποποίηση των υφιστάμενων ΠΠ μετά από επαρκή μελέτη από κατάλληλη διεπιστημονική ομάδα, μερική τροποποίηση και των συνοδευτικών αναλυτικών μελετών. Στην περίπτωση αυτή, όμως, οι πιθανότητες

μη επίτευξης του ελάχιστου απαιτούμενου χρόνου (7-15 μήνες) είναι ιδιαίτερα μεγάλες. Αντίστοιχη επίδραση ενδέχεται να έχουν και οι γνωμοδοτικές διαδικασίες μέσω των Περιφερειακών Συμβουλίων. Στα σημεία αυτά πρέπει να προστεθούν η ανάγκη τροποποίησης του ΡΣΑ, και η επιθυμητή θεσμοθέτηση και του ΓΠ για να καλυφθεί ο σχεδιασμός εθνικού επιπέδου των ΑΠΕ.

δ) Η αντιμετώπιση του ζητήματος μέσω ενός ΕΠ-ΑΠΕ από τεχνική άποψη είναι ικανοποιητική. Η διαφορά από την εκδοχή των ΠΠ είναι ότι τα τελευταία θα μπορούσαν να είναι πιο λεπτομερειακά. Ωστόσο, κάτι τέτοιο έχει δύο όψεις: αυξάνει την ασφάλεια δικαίου αλλά παράλληλα μειώνει την ευελιξία του σχεδιασμού. Δεν είναι συνεπώς βέβαιο ότι μεγαλύτερος βαθμός λεπτομέρειας από αυτή που αναμένεται από ένα ΕΠ θα ήταν επιθυμητή, από τη στιγμή που εκτιμάται ότι το ΕΠ είναι επαρκές από νομική άποψη (Ν. 2742/99 και ΣτΕ) και, ταυτόχρονα, επιτρέπει αρκετά λεπτομερειακή προσέγγιση για να μπορεί να συμβάλλει στη διευκόλυνση της χωροθέτησης και την επιτάχυνση της ανάπτυξης των ΑΠΕ. Από άποψη χρονοδιαγράμματος, το ΕΠ-ΑΠΕ απαιτεί, εφόσον υπάρξουν οι αναγκαίες προϋποθέσεις, 7-9 μήνες, αλλά οι πιθανότητες επίτευξης του χρόνου αυτού στην παρούσα περίπτωση είναι σαφώς μεγαλύτερες από ότι στην περίπτωση των ΠΠ. Παραμένει, τέλος, ανοικτό ζήτημα αν θα απαιτηθεί τροποποίηση του ΡΣΑ (που στην περίπτωση των ΠΠ είναι βέβαιη).

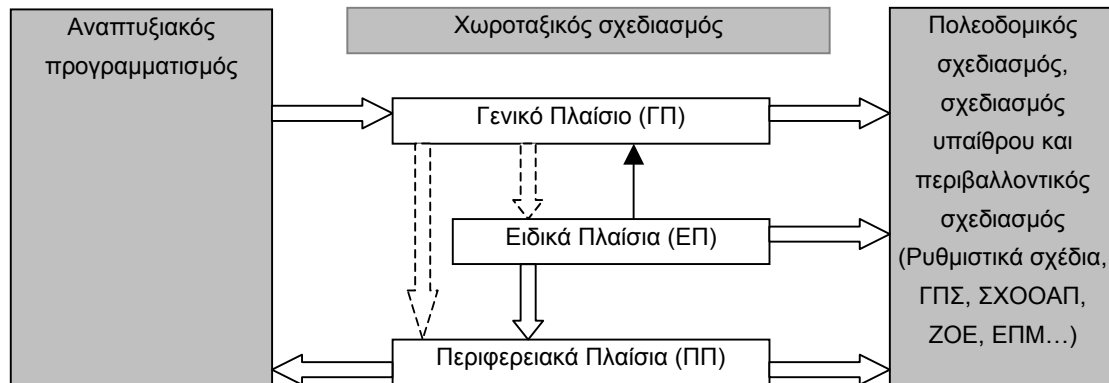
Συνοψίζοντας, φαίνεται ότι το σενάριο της θεσμοθέτησης ενός ΕΠ για τις ΑΠΕ παρουσιάζει το καλύτερο ισοζύγιο πλεονεκτημάτων-μειονεκτημάτων. Η εκδοχή της χρήσης των ΠΠ για την αντιμετώπιση του προβλήματος δεν αποκλείεται αλλά εμφανίζεται σαφώς πιο μειονεκτική όσον αφορά την εφικτότητά της σε μικρό χρονικό διάστημα. Οι άλλες δύο εκδοχές (ad hoc νομοθετική ρύθμιση, και ρύθμιση μέσω μόνο του ΓΠ) πρέπει κατ' αρχήν να αποκλειστούν.

4 Τα χαρακτηριστικά του ΕΠ-ΑΠΕ και οι αναγκαίες διαδικασίες

Στο παρόν τμήμα αναλύονται σε μεγαλύτερο βάθος ορισμένες πτυχές της προσέγγισης του ζητήματος μέσω της εκπόνησης και θεσμοθέτησης του ΕΠ-ΑΠΕ.

4.1 Οι σχέσεις του ΕΠ-ΑΠΕ με άλλες κατηγορίες χωρικών σχεδίων

Οι σχέσεις των ΕΠ με τα υπόλοιπα σχέδια που προβλέπει ο Ν. 2742/99 καθώς και με άλλες κατηγορίες χωρικού σχεδιασμού και προγραμματισμού απεικονίζονται στο παρακάτω διάγραμμα.



Ο Ν. 2742/99 δεν προσδιορίζει ποια συγκεκριμένα ΕΠ πρέπει να εκπονηθούν, αλλά αναφέρει ότι εξειδικεύουν ή συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του ΓΠ που αφορούν (μεταξύ άλλων) «τη χωρική διάρθρωση των δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής εθνικού ενδιαφέροντος...». Με βάση αυτή τη διατύπωση και τις άλλες διατάξεις του Νόμου, ο χωροταξικός σχεδιασμός για τις ΑΠΕ μπορεί να γίνει με πυρήνα ένα ΕΠ (ΕΠ-ΑΠΕ), που η σχέση του με τα άλλα χωροταξικά σχέδια μπορεί να ακολουθήσει οποιαδήποτε από τις παρακάτω εκδοχές:

Σχέση του ΕΠ-ΑΠΕ με το ΓΠ

(α) Μη έγκριση ΓΠ, για αόριστο χρονικό διάστημα. Στην περίπτωση αυτή το ΕΠ-ΑΠΕ θα λειτουργεί αυτοτελώς καλύπτοντας μόνο του το γενικό χωροταξικό σχεδιασμό των ΑΠΕ. Θεωρείται σχεδόν βέβαιο ότι κάτι τέτοιο θα θεωρηθεί επαρκές από το ΣΤΕ.

(β) Εγκριση ΓΠ πριν από την έγκριση του ΕΠ-ΑΠΕ. Στην περίπτωση αυτή: είτε (β1) η αναφορά του ΓΠ στις ΑΠΕ θα μείνει όπως είναι σήμερα στο υπάρχον σχέδιο ΓΠ. Η αναφορά αυτή είναι τόσο γενικόλογη και συνοπτική, που θεωρείται πρακτικά βέβαιο ότι το ΕΠ-ΑΠΕ θα είναι συμβατό με αυτή (εξειδικεύοντας και συμπληρώνοντάς της), είτε (β2) η αναφορά του ΓΠ στις ΑΠΕ θα τροποποιηθεί. Θεωρητικά θα μπορούσε να υπάρξει τροποποίηση που να μην είναι συμβατή με το (ήδη εγκεκριμένο) ΕΠ-ΑΠΕ,

οπότε θα απαιτηθεί τροποποίησή του τελευταίου (μάλλον μέσα σε μια πενταετία), αλλά στην πράξη το ενδεχόμενο αυτό είναι πολύ λίγο πιθανό.

(γ) Έγκριση ΓΠ μετά την έγκριση του ΕΠ-ΑΠΕ. Στην περίπτωση αυτή υπάρχουν δύο εκδοχές (γ1) και (γ2) ουσιαστικά ταυτόσημες, αντίστοιχα, με τις (β1) και (β2) παραπάνω, αν και όσο απομακρυνθεί χρονικά η έγκριση του ΓΠ τόσο αυξάνεται η πιθανότητα (παραμένουσα πάντα περιορισμένη) να χρειαστεί κάποια αναπροσαρμογή του ΕΠ-ΑΠΕ (περίπτωση γ2)

Σχέση του ΕΠ-ΑΠΕ με τα ΠΠ

α) Όπως προαναφέρθηκε, τα 12 εγκεκριμένα περιφερειακά πλαίσια περιλαμβάνουν καθόλου ή ελάχιστες άμεσες αναφορές στις ΑΠΕ. Δεδομένου ότι ο Ν. 2742/99 προβλέπει ιεραρχική σχέση ΕΠ⇒ΠΠ, όπου διαπιστωθούν αντιφάσεις μεταξύ των τελευταίων και του ΕΠ-ΑΠΕ κατ' αρχήν θα ισχύουν άμεσα όσα αναφέρει το ΕΠ, αρκεί οι σχετικές διατυπώσεις του να είναι κατάλληλες και σαφείς. Από εκεί και πέρα, μέσα σε κάποιο χρονικό διάστημα θα πρέπει τα ΠΠ να αναθεωρηθούν για να εναρμονισθούν με το ΕΠ-ΑΠΕ (το αργότερο μέσα σε μια πενταετία από την έγκρισή τους—δηλ. το 2008—αλλά πιθανώς και νωρίτερα, ανάλογα με την ερμηνεία του εδ. 5 του άρθρου 8 του Ν. 2742/99). Αντίστοιχες αναθεωρήσεις θα απαιτηθούν, ενδεχομένως, και σε υποκείμενα των χωροταξικών πλαισίων σχέδια (πολεοδομικά, σχεδιασμού υπαίθρου, περιβαλλοντικά) που τυχόν θα έχουν εγκριθεί πριν από την έγκριση του ΕΠ-ΑΠΕ αλλά μετά την έγκριση των ΠΠ. Αν, πάντως, η έγκριση του ΕΠ-ΑΠΕ γίνει σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, πχ. μέχρι το μέσον του 2005, η πιθανότητα να προκύψει αυτό το ενδεχόμενο είναι πολύ μικρή.

β) Οσον αφορά την Αττική, το προβλεπόμενο ΠΠ δεν έχει εγκριθεί (ούτε εκπονηθεί) και είναι πιθανόν ότι και στο μέλλον δεν θα γίνει κάτι τέτοιο, δεδομένου ότι σχεδόν το σύνολο του περιεχομένου ενός ΠΠ καλύπτεται από το ήδη θεσμοθετημένο Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (ΡΣΑ). Το ΡΣΑ δεν έχει ενσωματώσει άμεσα ρυθμίσεις για τις ΑΠΕ, αλλά έμμεσα υπάρχουν προβλέψεις που δημιουργούν δυσκολίες για τη χωροθέτηση ΑΠΕ. Με βάση το Ν. 2742/99 (εδ. 2 άρθρο 9) θα πρέπει να υπάρξει τροποποίηση ή αναθεώρηση του ΡΣΑ με τη διαδικασία που ορίζεται στις διατάξεις που το διέπει, για τον εναρμονισμό του τελευταίου με το ΕΠ-ΑΠΕ (προεργασία για την ένταξη ρυθμίσεων για τις ΑΠΕ στο ΡΣΑ έχει ήδη γίνει, και συνεπώς η ολοκλήρωση της διαδικασίας τεχνικά διευκολύνεται). Πρέπει να

σημειωθεί ωστόσο ότι δεν υπάρχει σαφής πρόβλεψη, στις διατάξεις που διέπουν το ΡΣΑ, για την αναθεώρησή του (πχ. κάτι ανάλογο με την αναθεώρηση ανά πενταετία των πλαισίων του Ν. 2742/99). Συνεπώς, η ακριβής διαδικασία μέσω της οποίας θα εναρμονισθεί το ΡΣΑ προς το ΕΠ-ΑΠΕ απαιτεί ερμηνεία. Το ζήτημα περιπλέκεται, τέλος, επειδή ορισμένες διατάξεις του ΡΣΑ έχουν ερμηνευθεί ως κανονιστικού χαρακτήρα. Αν και η υπερκείμενη ιεραρχική σχέση του ΕΠ εξακολουθεί να ισχύει, είναι προς διερεύνηση αν οι διατάξεις αυτές μπορούν να αναιρεθούν άμεσα από το ΕΠ χωρίς να γίνει και αντίστοιχη τροποποίηση του ΡΣΑ.

4.2 Διαδικασία και χρονοδιάγραμμα κατάρτισης και θεσμοθέτησης του ΕΠ-ΑΠΕ

Σύμφωνα με το Ν. 2742/99 τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης καταρτίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων σε συνεργασία με τα κατά περίπτωση αρμόδια υπουργεία και λοιπούς αρμόδιους οργανισμούς⁷. Στην πράξη, από τα δύο μέχρι σήμερα εγκριθέντα ΕΠ, το πρώτο που αφορούσε τα σωφρονιστικά καταστήματα καταρτίσθηκε κυρίως με ευθύνη του Υπουργείου Δικαιοσύνης και μικρή παρέμβαση του ΥΠΕΧΩΔΕ, ενώ το δεύτερο που αφορούσε τον παράκτιο χώρο καταρτίσθηκε σε αρχική μορφή από ερευνητική ομάδα στην οποία είχε γίνει σχετική ανάθεση έργου από το ΥΠΕΧΩΔΕ, και πήρε την τελική του μορφή (με την οποία εισήχθη προς γνωμοδότηση στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης-ΕΘΣΧΣΑΑ) από τις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ (Δ/ση Χωροταξίας). Το ΕΠ-ΑΠΕ έχει προφανώς μεγαλύτερη συγγένεια με την πρώτη από τις παραπάνω περιπτώσεις (εξειδικευμένο αντικείμενο που αποτελεί τομεακή αρμοδιότητα άλλου υπουργείου). Συνεπώς, μια πιθανή προσέγγιση του ζητήματος της κατάρτισής του θα ήταν αυτή να γίνει σε πρώτη μορφή με κύρια ευθύνη του ΥΠΑΝ ή της ΡΑΕ. Η τελική μορφή με την οποία

⁷ Σύμφωνα με το εδ. 3 του άρθρου 7 του Ν. 2742/99 με αποφάσεις της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης οι οποίες εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται ειδικότερα η διαδικασία κατάρτισης, τα συνεργαζόμενα μέρη, το είδος της απαιτούμενης τεχνικής και επιστημονικής στήριξης και κάθε άλλη λεπτομέρεια για την κατάρτιση των ΕΠ. Τέτοιες αποφάσεις δεν έχουν υπάρξει, όμως, μέχρι σήμερα, και συνεπώς σχετικά ισχύει μόνο ό,τι αναφέρεται ήδη στο Νόμο.

θα εισαχθεί στο ΕΧΣΑΑ μπορεί να οριστικοποιηθεί από το ΥΠΕΧΩΔΕ, και ειδικότερα είτε από τη Δ/νση Χωροταξίας είτε από την Επιστημονική Γραμματεία που προβλέπει το άρθρο 4 (εδ. 1) του Ν. 2742/99. Η Γραμματεία δεν είχε συγκροτηθεί κατά την περίοδο κατάρτισης των δύο σήμερα εγκεκριμένων ΕΠ, αλλά από τα μέσα του 2003 έχει αρχίσει να συγκροτείται, αν και παραμένει ακόμα αρκετά ισχνή.

Με βάση την παραπάνω υπόθεση, η διαδικασία κατάρτισης και θεσμοθέτησης του ΕΠ-ΑΠΕ προσδιορίζεται κατ' αρχήν ως εξής:

αα	Στάδια	Μήνες
1	Συμφωνία ΥΠΑΝ-ΥΠΕΧΩΔΕ για την ανάγκη κατάρτισης του ΕΠ-ΑΠΕ και για τη σχετική διαδικασία	0,5-1
2	Κατάρτιση σχεδίου ΕΠ-ΑΠΕ από το ΥΠΑΝ ή τη ΡΑΕ. Υπάρχουν ως προς το ζήτημα αυτό τα εξής βασικά ζητήματα:	3-4
α) Η κατάρτιση του σχεδίου του ΕΠ-ΑΠΕ μπορεί μεν να γίνει με βασική ευθύνη του ΥΠΕΧΩΔΕ (πιθανώς μέσω της Δ/νσης Χωροταξίας ή της Γραμματείας που προβλέπει ο Ν. 2742/99) ή του ΥΠΑΝ ή της ΡΑΕ ή ενός συνδυασμού αυτών των φορέων, αλλά θα απαιτηθούν συστηματικές επαφές και συνεργασίες με άλλους φορείς που έχουν σχετικές αρμοδιότητες. Σε ένα πρώτο επίπεδο, στους φορείς αυτούς συμπεριλαμβάνονται και οι υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ που είναι αρμόδιες για τον περιβαλλοντικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, δεδομένου ότι μέσω των τελευταίων προσδιορίζονται οι χρήσεις γης, ζήτημα κρίσιμο για τη χωροθέτηση των ΑΠΕ και για το οποίο θα πρέπει να υπάρξουν κατευθύνσεις από το ΕΠ-ΑΠΕ. Σε δεύτερο επίπεδο, άλλοι φορείς που εμπλέκονται στη διαδικασία χωροθέτησης και αδειοδότησης των ΑΠΕ είναι, ιδιαίτερα, το Υπουργείο Γεωργίας, δεδομένου ότι οι κατάλληλες περιοχές για τη χωροθέτηση ΑΠΕ είναι συχνά δασικές και σχεδόν πάντα αγροτικές, και το Υπουργείο Πολιτισμού (αρχαιολογικές ζώνες). Οι προβλέψεις του ΕΠ-ΑΠΕ θα πρέπει να συζητηθούν με τους φορείς αυτούς (και ενδεχομένως και με άλλους) ούτως ώστε να επιτευχθεί επαρκής συναίνεση για το περιεχόμενό του. Σε αντίθετη περίπτωση, είναι δυνατόν να υπάρξει εμπλοκή είτε στην έγκριση του ΕΠ-ΑΠΑ (δεδομένου ότι οι αντίστοιχοι Υπουργοί συμμετέχουν στην Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής		

αα	Στάδια	Μήνες
	Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕπΣΧΣΑΑ), είτε στην εφαρμογή του λόγω διαφορετικών ερμηνειών σχετικά με υφιστάμενη νομοθεσία (πχ. για τις δασικές περιοχές ή τους αρχαιολογικούς χώρους) που δεν μπορεί να αναιρεθεί από ένα ΕΠ. β) Η κατάρτιση του σχεδίου του ΕΠ-ΑΠΕ πρέπει κατά τεκμήριο να γίνει από μια εξειδικευμένη επιστημονική ομάδα, και για λόγους ουσίας και για λόγους νομιμοποίησης. Μια τέτοια ομάδα πρέπει να περιλαμβάνει χωροτάκτες, νομικούς, περιβαλλοντολόγους, οικονομολόγους και, φυσικά, επιστήμονες ειδικευμένους στις τεχνικές πλευρές των ΑΠΕ (πχ. μηχανολόγους, χημικούς, πολιτικούς μηχανικούς, αρχιτέκτονες, φυσικούς...) Τρία πιθανά εναλλακτικά σχήματα θα ήταν (i) η συγκρότησή της αποκλειστικά από στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ και του ΥΠΑΝ (και ενδεχομένως και άλλων εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων), (ii) ο συνδυασμός μιας ομάδας όπως η προηγούμενη με εξωτερικούς συνεργάτες, και (iii) η ανάθεση σε εξωτερική ομάδα μελέτης. Εκτιμούμε ότι η εκδοχή (i) θα οδηγήσει πιθανώς σε καθυστερήσεις, και ότι πρέπει να επιλεγεί μια από τις άλλες δύο. Μια παράμετρος που πρέπει να σταθμιστεί σε αυτήν την περίπτωση είναι η διαδικασία ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες και οι συνεπαγόμενες, ανάλογα με τις ειδικότερες επιλογές, χρονικές επιβαρύνσεις. Ο χρόνος αυτός δεν συμπεριλαμβάνεται στους 3-4 μήνες που εκτιμώνται ως αναγκαίοι για την εκπόνηση του σχεδίου του ΕΠ.	
3	Τελική επεξεργασία του σχεδίου του ΕΠ-ΑΠΕ από τη Γραμματεία του Εθνικού Συμβουλίου.	1
4	Συζήτηση του σχεδίου ΕΠ-ΑΠΕ στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΘΣΧΣΑΑ) και γνωμοδότηση	1
5	Ενσωμάτωση στο σχέδιο ΕΠ-ΑΠΕ των τυχόν παρατηρήσεων του ΕΘΣΧΣΑΑ από τη Γραμματεία σε συνεργασία με την ομάδα μελέτης	0,5
6	Εγκριση από την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης	1-1,5
ΣΥΝΟΛΟ ΜΗΝΩΝ		7-9

Συνολικά, η παραπάνω διαδικασία θα απαιτήσει 7-9 μήνες. Θεωρούμε ότι η τήρηση ενός τέτοιου χρονοδιαγράμματος είναι εφικτή, από καθαρά τεχνική και διαδικαστική (δηλ. όσον αφορά θεσμοθετημένες προθεσμίες) άποψη. Υπάρχουν ωστόσο δύο προϋποθέσεις για να ολοκληρωθεί η όλη διαδικασία μέσα στο παραπάνω χρονικό διάστημα. Η πρώτη είναι η εξαιρετικά αποτελεσματική και «σφικτή» διαχείριση του οργανωτικού σκέλους της διαδικασίας—όσον αφορά, πχ., τις αναγκαίες σε διάφορα σημεία πολιτικές και διοικητικές αποφάσεις. Η δεύτερη είναι η ύπαρξη μιας ευρύτερης πολιτικής βούλησης για την προώθηση του ΕΠ-ΑΠΕ, ως αναγκαίου θεσμικού εργαλείου για την επιτάχυνση της ανάπτυξης των ΑΠΕ στην Ελλάδα, που θα περιλαμβάνει όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και ιδίως τα Υπουργεία.

5 Χαρακτήρας και περιεχόμενο του ΕΠ-ΑΠΕ

5.1 Χωρική εμβέλεια

Όπως είναι γνωστό, υπάρχει αναφορά στην ανάγκη ενός ΕΠ για τις ΑΠΕ στο Ν.2941/01, που θα καλύπτει την Αττική στο σύνολό της και τις προστατευόμενες περιοχές εκτός Αττικής. Σύμφωνα με το Ν. 2742/99 τα ΕΠ αφορούν την ανάπτυξη και οργάνωση του εθνικού χώρου συνολικά. Με βάση την τελευταία πρόβλεψη, αλλά και λαμβανομένων υπόψη των διαφόρων αναγκών που καλείται να καλύψει το ΕΠ-ΑΠΕ οι οποίες δεν περιορίζονται στις περιπτώσεις που αναφέρει ο Ν. 2941/01 αλλά συμπεριλαμβάνουν την απλούστευση και επιτάχυνση συνολικά της αδειοδοτικής διαδικασίας των ΑΠΕ, θεωρούμε ως δεδομένο ότι κατ' αρχήν χωρική αφετηρία για την κατάρτιση του ΕΠ-ΑΠΕ θα είναι το σύνολο της επικράτειας. Βέβαια, το είδος των ρυθμίσεων ανά επιμέρους περιοχή ή κατηγορία χώρου θα διαφοροποιείται, ανάλογα με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του, αλλά αυτό θα προσδιοριστεί κατά την ίδια την κατάρτιση και όχι εκ των προτέρων.

5.2 Περιεχόμενο-κεφάλαια

Ενας ενδεικτικός κατάλογος περιεχομένων του ΕΠ-ΑΠΕ θα ήταν ο εξής:

Εισαγωγή

Σημασία των ΑΠΕ και σχετικές δεσμεύσεις

Κατηγορίες ΑΠΕ και χωρικά χαρακτηριστικά τους (απαιτήσεις και επιπτώσεις)

Σκοπός του ΕΠ-ΑΠΕ

Ορισμοί

Κατευθύνσεις χωροταξικού σχεδιασμού για τις ΑΠΕ

Κατηγοριοποίηση του χώρου

Κατευθύνσεις και κριτήρια χωροθέτησης ανά κατηγορία χώρου

Κατευθύνσεις για τον υποκείμενο χωρικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό

Κατευθύνσεις διαχείρισης του χώρου

Πρόγραμμα δράσης

Με δεδομένο ότι υπάρχουν διάφορα είδη ΑΠΕ, οι παραπάνω κατευθύνσεις θα πρέπει να διαφοροποιούνται—όπου απαιτείται—ανά είδος ΑΠΕ.

5.3 Χαρτογραφική τεκμηρίωση

Η χαρτογραφική τεκμηρίωση του ΕΠ-ΑΠΕ είναι συνάρτηση του βαθμού χωρικής ακρίβειας και του είδους της δεσμευτικότητας των περιλαμβανόμενων διατάξεων. Πρέπει να είναι σαφές ότι τα ΕΠ (και γενικότερα τα χωροταξικά πλαίσια) δεν είναι σχέδια κανονιστικού χαρακτήρα. Δεν έχουν δηλ. άμεσα εφαρμόσιμες επιπτώσεις όσον αφορά, ιδίως, τις κατασκευές (πχ. καθορισμός όρων δόμησης), τη χρήση του εδάφους, την οριοθέτηση ζωνών πολιτικής, και τη χωροθέτηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων και μονάδων. Κατά κανόνα, ένα ΕΠ περιλαμβάνει *κατευθύνσεις* για μια σειρά από ζητήματα συνδεδεμένα με το αντικείμενό του. Οι κατευθύνσεις αυτές υλοποιούνται συνήθως με δύο τρόπους: είτε μέσω δημοσίων έργων ή θεσμικών ρυθμίσεων που θα προωθηθούν, σε επόμενο στάδιο, από τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, είτε μέσω κανονιστικών σχεδίων υποκείμενου χαρακτήρα που επίσης αποτελούν γενικά αρμοδιότητα κάποιων δημόσιων φορέων (πολεοδομικών κά.). Αν και η υποχρέωση των κατά περίπτωση αρμόδιων φορέων να υλοποιήσουν τις κατευθύνσεις αυτές διατυπώνεται με αρκετά επιτακτικό τρόπο στο Ν. 2742/99⁸,

⁸ Πχ. «Στο αναπτυξιακό πρόγραμμα κάθε περιφέρειας περιλαμβάνονται κατά προτεραιότητα τα έργα και οι δράσεις που προωθούν την εφαρμογή του Περιφερειακού Πλαισίου» (§3 εδ. 2 άρθρο 8), και επίσης «1. Ρυθμιστικά σχέδια, γενικά πολεοδομικά σχέδια χωρικής και

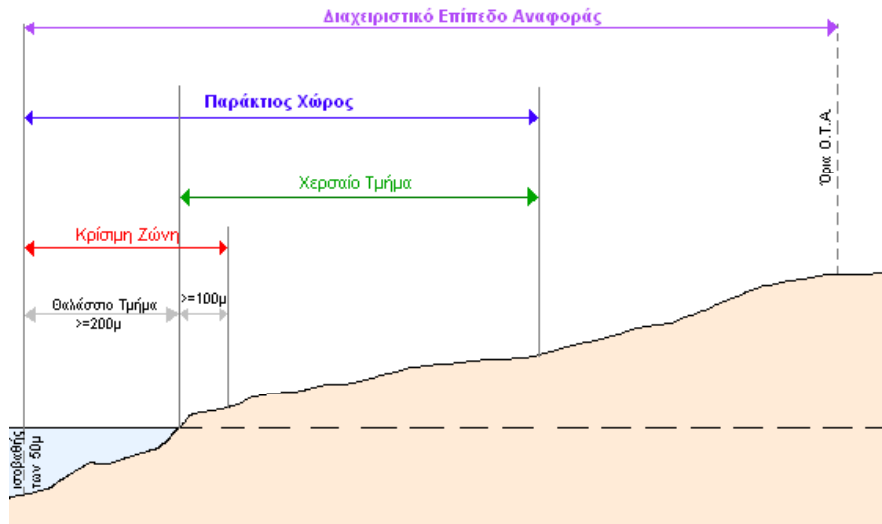
παραμένει γεγονός ότι είναι εκτός της λογικής των πλαισίων του νόμου αυτού η ενσωμάτωση κανονιστικών, άμεσα εφαρμόσιμων ως προς του ιδιώτες και τη δόμηση, ρυθμίσεων. Παρόλα αυτά, επειδή ο Ν. 2742/99 πολύ πρόσφατα έχει αρχίσει να εφαρμόζεται μέσω θεσμοθετημένων πλαισίων, δεν έχει αποσαφηνιστεί πλήρως ακόμα η εμβέλεια των παραπάνω διατυπώσεων ή της έννοιας της «κατεύθυνσης» ή της συσχέτισης με άλλα θεσμικά πλαίσια (πχ. δασικός νόμος, περιοχές προστασίας) και διαδικασίες (πχ. έγκριση περιβαλλοντικών όρων, ούτε από τη νομολογία ούτε από την τεχνική πρακτική (πχ. μέσω ερμηνευτικών εγκυκλίων). Συνεπώς, αν και η παραπάνω προσέγγιση γενικά ισχύει, υπάρχουν ακόμα διάφορα θέματα προς αποσαφήνιση, και στην παρούσα φάση ο ακριβής χαρακτήρας ενός νέου ΕΠ διαθέτει ακόμα αρκετή ευελιξία και περιθώρια αυτοπροσδιορισμού.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο παραπάνω χαρακτήρας των πλαισίων του Ν. 2742/99 σημαίνει ότι η απαιτούμενη χαρτογραφική ακρίβεια *κατά κανόνα* είναι τοπολογική⁹ και όχι τοπογραφική (γεωγραφικές συντεταγμένες, κλίμακα). Στον ίδιο το Ν. 2742/99 ο χαρακτήρας αυτός υπογραμμίζεται με τη χρήση του όρου «διαγράμματα» και όχι «χάρτες»¹⁰. Τα παραπάνω δεν αποκλείουν εξ ορισμού την ύπαρξη σαφέστερων χωρικών αναφορών, αλλά μόνο όταν αυτή απορρέει από συγκεκριμένες (μη κανονιστικές) διατάξεις του ΕΠ. Ενδεικτικό είναι, πχ. το παρακάτω σχήμα από ΕΠ για τον παράκτιο χώρο.

οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, σχέδια ανάπτυξης περιοχών δεύτερης κατοικίας, ζώνες οικιστικού ελέγχου, περιοχές του άρθρου 24 του ν. 1650/1986 ή άλλα σχέδια χρήσεων γης, που εγκρίνονται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Περιφερειακών Πλαισίων και να αυτά ελλείπουν προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις του εγκεκριμένου Γενικού και των εγκεκριμένων Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης» (§1 εδ. 1 άρθρο 9).

⁹ Ενδειξη χωρικών σχέσεων του είδους «δεξιά ή αριστερά από κάτι άλλο», «μέσα ή έξω από κάποιο υφιστάμενο από άλλο σχεδιασμό (εκτός του ΕΠ) όριο» κλπ.

¹⁰ «1. Τα Ειδικά Πλάγια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης αποτελούν σύνολα κειμένων ή και διαγραμμάτων...» (εδ. 1 άρθρο 7).



Ορισμένα όρια είναι αριθμητικά ή θεσμικά προσδιορισμένα, χωρίς αυτό να τα καθιστά κανονιστικά, ενώ άλλα είναι ενδεικτικά. Το σχήμα είναι διαγραμματικό, και δεν βασίζεται σε κάποιο χαρτογραφικό υπόβαθρο. Σε άλλες περιπτώσεις χρησιμοποιούνται χαρτογραφικά υπόβαθρα (πχ. τα υπόβαθρα σε κλ. 1:50.000 της ΓΥΣ από τα Περιφερειακά Πλαίσια), αλλά και πάλι χωρίς αυτό να προσδίδει κανονιστικό χαρακτήρα και χωρίς–κατά κανόνα–οι κατευθύνσεις καθεαυτές των πλαισίων να νοούνται ως προσδιορισμένες με γεωγραφικές συντεταγμένες. Εστω και αν άλλα στοιχεία του υποβάθρου (πχ. υπάρχοντες δρόμοι, θεσμοθετημένα όρια οικισμών) διαθέτουν τέτοια ακρίβεια, σε σχέση με τις ρυθμίσεις του ίδιου του ΠΠ τα στοιχεία αυτά χρησιμοποιούνται κυρίως ως σημεία αναφοράς για τοπολογικές σχέσεις.

Με βάση τα παραπάνω, το ΕΠ-ΑΠΕ εκτιμάται ότι θα περιλάβει από 1-4 διαγραμματικές απεικονίσεις, χωρίς να αποκλείεται και η χρήση χαρτογραφικών υποβάθρων με την παραπάνω έννοια. Περαιτέρω συζήτηση του θέματος δεν μπορεί να γίνει προς το παρόν, γιατί θα εξαρτηθεί από αποφάσεις που θα ληφθούν κατά τη διαδικασία της κατάρτισής του. Πχ. ένα ερώτημα είναι αν θα υπάρξει χαρτογραφική (και τι τύπου;) απεικόνιση των περιοχών αναζήτησης αιολικών πάρκων, με βάση τις ήδη υπάρχουσες σχετικές αναλύσεις. Σε κάθε περίπτωση, η όποια χαρτογραφική τεκμηρίωση θα πρέπει να διατηρήσει επαρκή ευελιξία ώστε να επιτρέπει μελλοντικές προσθήκες ζωνών ή αναθεωρήσεις τους (λόγω πχ. αλλαγών της τεχνολογίας ή της τιμολόγησης της ενέργειας).