



GREENPEACE



Σχόλια στη δημόσια διαβούλευση για το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό και τη σχετική Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

Ιστορικό και διαδικασία κατάρτισης του νέου ΕΧΠ για τον Τουρισμό

Το πρώτο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό εγκρίθηκε το 2009¹ και είχε προκαλέσει σωρεία αντιδράσεων από περιβαλλοντικές οργανώσεις και επιστημονικούς φορείς εξαιτίας των περιβαλλοντικά επισφαλών του διατάξεων. Η νεοεκλεγείσα, λίγους μήνες αργότερα, κυβέρνηση δεσμεύτηκε να το αναθεωρήσει, και το δεύτερο κατά σειρά ειδικό πλαίσιο θεσπίζεται το 2013², προκαλώντας και πάλι σοβαρές αντιδράσεις. Και τα δύο ειδικά πλαίσια προσβλήθηκαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά ασυνήθιστο τρόπο, πρώτο δικάσθηκε το ειδικό πλαίσιο του 2013, το οποίο ακυρώθηκε από την Ολομέλεια του ΣτΕ με την 3632/2015 απόφαση της καθώς δεν είχε τηρηθεί η νόμιμη διαδικασία κατά τη γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας (δεν είχε γίνει ψηφοφορία επί του κειμένου της γνωμοδότησης). Και ενώ η υπόθεση είχε ανεπεμφθεί από το ΣτΕ στη διοίκηση προκειμένου να εκδοθεί νέο πλαίσιο, το ΣτΕ (Ε' Τμήμα) εκδικάζει το ειδικό πλαίσιο του 2009 και -με την 519/2017 απόφασή του- αποφαινεται ότι το αρχικό αυτό πλαίσιο δεν είχε τροποποιηθεί από το νεότερο αλλά αντικαταστάθηκε στο σύνολό του, και κατά συνέπεια η ακύρωση του νεώτερου δεν είχε ως συνέπεια την αναβίωση του αρχικού.³

¹ Κ.υ.α. 24208 (ΦΕΚ 1138/Β/11.06.2009).

² Κ.υ.α. 67659 (ΦΕΚ 3155/Β/12.12.2013).

³ Βλ. ένα συνοπτικό ιστορικό στο: WWF Ελλάς. (2017). Νόμος και περιβάλλον στην Ελλάδα: Έκθεση 2017 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, σελ. 48.

Ακολουθως, και προκειμένου να καλύψει αυτό το κενό, η αρμόδια αρχή αναθέτει νέα μελέτη στα μέσα του 2018. Η αρχική προθεσμία ολοκλήρωσης της μελέτης (Γενάρης 2020)⁴ έχει παραταθεί με διαδοχικές αποφάσεις.⁵ Κατά την τρέχουσα συγκυρία της διεξαγωγής της δημόσιας διαβούλευσης επί του αρχικού σχεδίου ΚΥΑ και της ΣΜΠΕ, βρισκόμαστε στην ολοκλήρωση του 2ου από τα 5 στάδια της μελέτης - θα ακολουθήσουν η σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης της διαβούλευσης και η αναδιαμόρφωση της μελέτης και του σχεδίου ΚΥΑ. Της οριστικοποίησης των παραδοτέων και της τελικής έγκρισης της μελέτης του ΕΧΠ και της ΣΜΠΕ θα προηγηθεί η γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, πλέον πρόσφατα, το ΥΠΕΝ εκκίνησε διαδικασία ανάθεσης μελέτης για την εκπόνηση δέουσας εκτίμησης των επιπτώσεων του ΕΧΠ.⁶

Σχόλια σχετικά με τη δημόσια διαβούλευση του ΕΧΠ

Η διαβούλευση υλοποιείται με βάση τις σχετικές προβλέψεις του νομικού πλαισίου για τα ειδικά πλαίσια και τη ΣΜΠΕ⁷, και έχει οργανωθεί με τη μορφή της ανάρτησης του σχετικού σχεδίου ΚΥΑ και της ΣΜΠΕ σε σελίδα διαβούλευσης του ιστοτόπου του ΥΠΕΝ⁸ και οι ενδιαφερόμενοι καλούνται να υποβάλλουν τα σχόλιά τους εγγράφως ή ηλεκτρονικά μέσω της αποστολής email. Η σχετική σελίδα-ανακοίνωση αναρτήθηκε στις 3 Ιουλίου 2024, με καταληκτική ημερομηνία για τις συμβολές την 15^η Σεπτεμβρίου.

Παρότι η διάρκεια της διαβούλευσης είναι επαρκής, και ενώ δεν τίθεται ζήτημα τυπικής συμμόρφωσης με τις προβλέψεις του νόμου, πρέπει να επισημανθεί ότι η μη δυνατότητα δημοσιοποίησης των σχολίων, π.χ. με αξιοποίηση της ειδικής πλατφόρμας για τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων open.gov, αποστερεί από τη διαδικασία την απαιτούμενη διαφάνεια, και δεν συμβάλει στη δημιουργία ουσιαστικού δημόσιου διαλόγου. Το έλλειμμα αυτό χρειάζεται να αντιμετωπιστεί άμεσα, όπως και η συναφής δημοσιοποίηση των πορισμάτων της διαβούλευσης, στην οποία να περιλαμβάνονται τόσο τα καθαυτά σχόλια που υποβλήθηκαν, όσο και η ουσιαστική αξιολόγησή τους από την αρμόδια αρχή.

Επιπρόσθετα, στην απομείωση της ουσιαστικής διαδικασίας διαβούλευσης συντελεί και η μη διάθεση, από την αρμόδια αρχή, των υποστηρικτικών κειμένων του σχεδίου ΚΥΑ, δηλαδή ουσιαστικά των παραδοτέων της μελέτης που έχουν προηγηθεί της σύνταξης του σχεδίου ΚΥΑ, με επίκεντρο την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης, τα πορίσματα της οποίας προφανώς καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την μεταγενέστερη διατύπωση προτάσεων κατά την εξέλιξη της εκπόνησης της μελέτης. Είναι προφανές ότι μόνο με τη δημοσιοποίηση αυτού του σημαντικού υλικού τεκμηρίωσης μπορεί να αξιολογηθεί με πιο ουσιαστικό και επαρκή τρόπο το σύνολο των προτάσεων που περιλαμβάνεται στο σχέδιο ΚΥΑ, καθιστώντας έτσι τη συνολική διαδικασία διαβούλευσης περισσότερο ουσιαστική και αποτελεσματική.

⁴ Βλ. σχετικά την απόφ. της ΓΓΧΣΑΠ με στοιχεία ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/53015/894/15.10.2018.

⁵ Για την τελευταία βλ. υ.α. ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/124496/2507/09.02.2024.

⁶ Απόφ. ΓΓ ΧΣΑΠ με στοιχεία ΥΠΕΝ/ΓΡΓΓΧΣΑΠ/72657/4053/03.07.2024. Η εκπόνηση της μελέτης θα διαρκέσει 2 μήνες από την υπογραφή της σχετικής σύμβασης.

⁷ Ν. 4447/2016 (άρθ. 5) και κ.υ.α. 107017/2006 (άρθ. 7).

⁸ <https://ypen.gov.gr/diavoulefsi-tourismo-perivallontikon-epiptoseon/>

Σημειώνουμε ότι, για την διάθεση του υλικού τεκμηρίωσης, είχαν υποβληθεί τόσο από το WWF Ελλάς όσο και από τον ΣΕΠΟΧ, σχετικά αιτήματα παροχής περιβαλλοντικής πληροφορίας, χωρίς μέχρι σήμερα να έχει υπάρξει ανταπόκριση εκ μέρους της αρμόδιας αρχής.

Η δομή του νέου ΕΧΠ

Βασιζόμενο σε μεγάλο βαθμό στην προσέγγιση των προγενέστερων σχεδίων, το ΕΧΠ αρθρώνει την παρέμβασή του σε 3 βασικούς άξονες, διατυπώνοντας κατευθύνσεις ή/και ρυθμίσεις: α) για κάθε μία από τις 5 κατηγορίες περιοχών, στις οποίες κατανέμει το σύνολο του εθνικού χώρου με βάση την τουριστική ένταση (από τις περιοχές Α που χρήζουν ελέγχου έως τις μη τουριστικά ανεπτυγμένες περιοχές Ε - άρθ. 3 έως 5), β) για συγκεκριμένες κατηγορίες χώρου με βάση τα γεωγραφικά τους χαρακτηριστικά ή το καθεστώς προστασίας τους (π.χ. νησιά, παράκτια ζώνη, προστατευόμενες περιοχές και αρχαιολογικοί χώροι - άρθ. 6), γ) για την χωρική οργάνωση ειδικών μορφών τουρισμού και τουριστικών υποδομών (π.χ. τουρισμό υπαίθρου, θαλάσσιο τουρισμό κ.ά. - άρθ. 7). Ακολουθώντας προβαίνει ειδικότερα σε παροχή κατευθύνσεων για τη δόμηση (άρθ. 8), σε πρόβλεψη σχετικά με την ευελιξία των περιφερειακών χωροταξικών πλαισίων (άρθ. 9) και σε διατύπωση προτάσεων προς άλλες πολιτικές (άρθ. 10), καταλήγοντας σε προβλέψεις σχετικά με την παρακολούθηση του πλαισίου, (άρθ. 11) τις προτεινόμενες ενέργειες και προτεραιότητες (άρθ. 12) και την μεταβατική περίοδο (άρθ. 13).

Σχόλια σχετικά με τους στόχους του ΕΧΠ

Το σχέδιο ΚΥΑ του ΕΧΠ προβαίνει στον καθορισμό 8 επιμέρους στόχων, οι οποίοι έχουν μεσο/μακροπρόθεσμο και στρατηγικό χαρακτήρα (άρθ. 1).⁹ Όμως παρά αυτές τους τις ιδιότητες, οι στόχοι είναι γενικόλογοι, ασαφείς και σε κάθε περίπτωση στερούνται χωροταξικής υπόστασης, προσιδιάζοντας περισσότερο σε ένα τομιακό αναπτυξιακό σχέδιο παρά σε ένα χωροταξικό εργαλείο στρατηγικού χαρακτήρα. Είναι επομένως προβληματική η καθαυτή διατύπωση των στόχων, αλλά και η απουσία εξειδίκευσής τους στο σύνολο του σχεδίου ΚΥΑ και της ΣΜΠΕ, όπως θα δούμε παρακάτω, καθιστώντας αδύνατο το να μπορεί να ελεγχθεί η επίτευξή τους. Επιπρόσθετα, και όπως επίσης θα φανεί από τα σχόλια που ακολουθούν, δεν υφίσταται άμεση και τεκμηριωμένη συνάφεια ανάμεσα στους -έστω γενικούς- στόχους και τα μέτρα που προτείνονται (κατευθύνσεις-ρυθμίσεις, προτάσεις για υποδομές, ενέργειες και προτεραιότητες), τα οποία επίσης στερούνται ειδικού, σαφούς και ελέγξιμου χαρακτήρα. Επιπρόσθετα, αυτή η αοριστία που γενικά χαρακτηρίζει το ΕΧΠ αντανακλάται στο ότι δεν έχει προσδιοριστεί ούτε ένας δείκτης για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του

⁹ Συνοπτικά οι στόχοι είναι: Στήριξη της ανοδικής δυναμικής του κλάδου, υποστήριξη θεματικών μορφών τουρισμού και ισορροπία μεταξύ κλασικών και αναδυόμενων μοντέλων τουρισμού, διασυνδέσεις ανάμεσα σε διαφορετικές μορφές τουρισμού και μεταξύ του τουρισμού και άλλων κλάδων, μείωση των δια- και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων, χωρική οργάνωση με ενίσχυση των οργανωμένων μορφών χωροθέτησης, ολοκληρωμένη διαχείριση των προορισμών και αντιμετώπιση του υπερτουρισμού, η απλούστευση των διαδικασιών χωροθέτησης και το συντονισμό του σχεδιασμού, η προσαρμογή του τουρισμού στην κλιματική αλλαγή και η προώθηση αναγκαίων υποδομών.

(άρθ. 11 του σχεδίου ΚΥΑ): Πώς άραγε θα προσδιοριστεί εάν και σε ποιο βαθμό το ΕΧΠ πετυχαίνει τους σκοπούς του;

Παρεμφερείς προβληματισμοί σχετικά με το κατά πόσο το ΕΧΠ επιτελεί τον ρόλο του προκύπτουν εάν αντιπαραβληθούν οι σκοποί αλλά και το περιεχόμενο του -όπως θα σχολιαστεί στη συνέχεια- με τους βασικούς άξονες παρέμβασής του, έτσι όπως αυτοί ορίζονται στο νομικό μας πλαίσιο. Είναι άκρως αμφισβητήσιμο κατά πόσο το συγκεκριμένο ΕΧΠ διατυπώνει σαφείς κατευθύνσεις ή ρυθμίσεις για τη χωρική διάρθρωση της συγκεκριμένης παραγωγικής δραστηριότητας, τη χωρική διάρθρωση της σχετικής υποδομής, την προστασία του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου ή "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" (άρθ. 5 ν. 4447/2016 περί ειδικών χωροταξικών πλαισίων).

Δύο ακόμα συναφείς παρατηρήσεις έχουν σημασία σχετικά με τον αναποτελεσματικό καθορισμό στόχων από το ΕΧΠ. Πρώτον, η προστασία του περιβάλλοντος δεν περιλαμβάνεται ανάμεσα στους στόχους του σχεδίου. Όμως ενόψει των διαπιστώσεων του προοιμίου του σχεδίου ΚΥΑ (μέρος Β, ιδίως σημεία 4,5,14 περί περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών ως τουριστικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων ή βιωσιμότητας προσαρμοσμένης "στις δυνατότητες του τόπου"), η παράλειψη αυτή είναι ιδιαίτερα ατυχής. Και δεύτερον, μολονότι είναι θετικό ότι αναγνωρίζεται η εξάρτηση του τουρισμού από τις υποδομές "γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος" (μία από τις πολλές ασαφείς έννοιες που χρησιμοποιούνται στο ΕΧΠ, η οποία πιθανόν να σχετίζεται με τις λεγόμενες "υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος"), θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι μεταφορές ή οι "περιβαλλοντικές υποδομές" δεν είναι, καταρχήν, αντικείμενο του ΕΧΠ Τουρισμού [πρβλ. σημείο (η)]. Το ΕΧΠ οφείλει να τις λάβει υπόψη ως έχουν, να τις αξιολογήσει σε στρατηγικό επίπεδο με βάση τους τιθέμενους στόχους και άξονες παρέμβασης, και να διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις προς τα εργαλεία άλλων πολιτικών. Όλα αυτά, όπως θα φανεί στην συνέχεια, δεν έχουν συμβεί.

Συμπερασματικά, η έλλειψη αποτελεσματικού καθορισμού στόχων, αλλά και το συνολικά γενικόλογο -και με σαφείς ελλείψεις τεκμηρίωσης- περιεχόμενο του σχεδίου ΚΥΑ έχουν ως συνέπεια να υποσκάπτεται σοβαρά ο ίδιος ο ρόλος και ο σκοπός του ΕΧΠ.

Σχόλια σχετικά με την κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου

Η κατηγοριοποίηση -με βάση τις δημοτικές ενότητες (ΔΕ)- του εθνικού χώρου σε 5 τύπους περιοχών¹⁰ με βάση την ένταση του τουριστικού φαινομένου είναι ιδιαίτερα προβληματική για πολλούς λόγους.

Κατ' αρχάς, η ίδια η μέθοδος που ακολουθήθηκε είναι ασαφής αλλά και απλουστευτική. Το ΕΧΠ αναφέρει ότι «οι δείκτες κλίνας/έκταση και κλίνας ανά κάτοικο συνδυάστηκαν κατά περίπτωση με τα ποιοτικά δεδομένα της περιοχής ώστε η τελική κατηγοριοποίηση να αντανακλά άμεσα τις πιέσεις στην οργάνωση του χώρου, το τοπίο και το περιβάλλον» (άρθ. 3

¹⁰ (Α) περιοχές ελέγχου, (Β) αναπτυγμένες περιοχές, (Γ) αναπτυσσόμενες περιοχές, (Δ) περιοχές με δυνατότητες ανάπτυξης, (Ε) μη αναπτυγμένες περιοχές.

ΚΥΑ), χωρίς όμως να περιγράφεται και να καθίσταται σαφές πώς ακριβώς προκύπτει η τελική κατηγοριοποίηση. Λίγο περισσότερες, και εν μέρει διαφορετικές, πληροφορίες παρέχει η ΣΜΠΕ (σελ. 9-10), αναφερόμενη στον ποσοτικό προσδιορισμό των ορίων των κατηγοριών, όπου τελικά διαφαίνεται ότι το βασικό κριτήριο της κατηγοριοποίησης είναι ο δείκτης κλίνες ανά 1.000 στρ. Ωστόσο εδώ προκύπτουν ειδικότερα ερωτήματα μεθοδολογίας, κυρίως σε σχέση με τον υπολογισμό του μέσου όρου του δείκτη καθώς και τους συντελεστές που επιλέχθηκαν για να θέσουν τα όρια ανάμεσα στις 5 κατηγορίες.¹¹ Λείπει, επομένως, η δέουσα τεκμηρίωση ή επεξήγηση. Όμως, έτσι κι αλλιώς προκύπτει εύλογος προβληματισμός σχετικά με το κατά πόσο αυτή η χαρτογραφική/ στατιστική άσκηση είναι επαρκής προκειμένου να καταρτιστεί μια ορθή κατηγοριοποίηση, καθώς δεν λαμβάνονται υπόψη σημαντικοί παράμετροι όπως η ίδια διαφοροποίηση των δημοτικών ενότητων από την άποψη του μεγέθους και των χαρακτηριστικών τους, η ανταγωνιστική σχέση του τουρισμού με άλλες δραστηριότητες, η διαθεσιμότητα των φυσικών πόρων, τα προστάγματα της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή κ.ά.¹² Είναι χαρακτηριστικό ότι, αν χρησιμοποιηθεί μια διαφορετική και περισσότερο συνθετική προσέγγιση κατηγοριοποίησης του εθνικού χώρου, το αποτέλεσμα μπορεί να είναι διαφορετικό σε σημαντικό βαθμό.¹³ Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι το κριτήριο "κλίνες ανά έκταση" δεν είναι μόνο μεθοδολογικά αλλά και ουσιαστικά εσφαλμένο: Υπονοεί ότι όλες οι περιοχές της χώρας οφείλουν ή μπορούν να συγκλίνουν προς έναν εθνικό μέσο όρο, παραγνωρίζοντας ότι μερικές περιοχές μπορεί να είναι, για παράδειγμα, "αδύναμες" αλλά για διάφορους λόγους (π.χ. έλλειψη φυσικών πόρων ή υποδομών) να έχουν εξαντλήσει το δυναμικό τους.

Κατ' αυτήν την έννοια, μπορεί να θεωρηθεί ότι η κατηγοριοποίηση στην οποία προβαίνει το ΕΧΠ είναι μια επικίνδυνη απλούστευση, η οποία παραγνωρίζει τη συσχέτιση ανάμεσα στον τουρισμό και άλλες δραστηριότητες & υποδομές και τις χωρικές τους εκφάνσεις και αλληλεξαρτήσεις, όπως και σημαντικές περιβαλλοντικές παραμέτρους (βιοποικιλότητα, κλιματική αλλαγή, φυσικοί πόροι κ.ά.). Επίσης, αντανάκλα μια άκρως αποσπασματική προσέγγιση για την ανάλυση και ρύθμιση της χωρικής ανάπτυξης του κλάδου, αυτή που βασίζεται αποκλειστικά στην ένταση ή χωρική πυκνότητα των βασικών εγκαταστάσεων (ξενοδοχειακά καταλύματα), ως αν να μην υπήρχαν άλλες δραστηριότητες, τουριστικές και μη

¹¹ Για παράδειγμα, ως περιοχές ελέγχου ορίζονται εκείνες στις οποίες ο δείκτης κλίνες/1.000 στρ. είναι δεκαπλάσιος του μέσου όρου του δείκτη σε εθνικό επίπεδο. Αν ο μέσος όρος είχε υπολογιστεί με κάποια ειδική στάθμιση ή εάν ο συντελεστής δεν ήταν 10, καταλαβαίνουμε ότι η κατηγοριοποίηση θα ήταν πολύ διαφορετική.

¹² Πιο αναλυτικά, δεν λαμβάνονται υπόψη: α) οι σημαντικές διαφοροποιήσεις στην ίδια τη δομή των δημοτικών ενότητων (π.χ. μέγεθος ΔΕ και πληθυσμιακή πυκνότητα, αναλογία δομημένου-μη δομημένου χώρου, πρότυπο και χωρικό αποτύπωμα δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων), καθώς και το γεγονός ότι λόγω βασικών χωρικών χαρακτηριστικών, ορισμένες ΔΕ συγκροτούν σύνολα με ισχυρές αλληλεξαρτήσεις λόγω γεωγραφικής εγγύτητας ή έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (π.χ. τουριστικές περιοχές πλησίον αστικών περιοχών, νησιά, κ.ά.), β) το συνολικότερο χωρικό και αναπτυξιακό προφίλ των ΔΕ (π.χ. κατανομή και ιεραρχία αστικών-ημιαστικών συγκεντρώσεων, ύπαρξη ειδικών και γενικών υποδομών, χωροθέτηση λοιπών δραστηριοτήτων εκτατικού χαρακτήρα, περιοχές περιβαλλοντικής προστασίας, συγκρούσεις χρήσεων, τάσεις ανάπτυξης οικονομικών κλάδων), γ) τουριστικές εγκαταστάσεις άλλου τύπου, οι οποίες όμως σχετίζονται άμεσα με τον τουρισμό, ιδίως οι χώροι διαμοιρασμού, τα μεμονωμένα ενοικιαζόμενα δωμάτια ή η β' κατοικία - οι εγκαταστάσεις αυτού του είδους εμφανίζουν ποικίλες και στενές διασυνδέσεις, θετικές και αρνητικές, με τα ξενοδοχειακά καταλύματα και χρησιμοποιούν από κοινού τις ίδιες υποδομές, ενώ συγχρόνως, σε ορισμένες περιοχές, αποτελούν τις κυρίαρχες ή εξίσου κυρίαρχες τουριστικές εγκαταστάσεις, και δ) ζητήματα εποχικότητας, συμπεριλαμβανομένων των εποχιακών μετακινήσεων για λόγους που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τον τουρισμό.

¹³ Βλ. ενδεικτικά μια εναλλακτική προσέγγιση στο Kofidou, M., Kopsidas, O. και Gemitzi, A. (2024) A novel approach to assessing carrying capacity for development by combining socio-economic and environmental indicators: a case study in Greece, *Land*, 13, σ. 987. <https://doi.org/10.3390/land13070987>.

τουριστικές, στον χώρο, ή ως αν το σύνολο του εθνικού χώρου να προορίζεται σχεδόν αδιακρίτως (όπως θα δούμε και στη συνέχεια) για τουριστική ανάπτυξη, και μάλιστα υπονοώντας ότι το βασικό επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της ρύθμισης του τουρισμού είναι ο μετριασμός της έντασης του τουρισμού στις “κόκκινες” περιοχές και η γενναία προώθησή του χωρίς περιορισμούς στις “παρθένες” περιοχές. Δεν είναι δύσκολο να αντιληφθεί κανείς ότι μια τέτοια λογική βρίσκεται πολύ μακριά από μια ολοκληρωμένη και στοχευμένη προσέγγιση διαμόρφωσης ενός ορθολογικού και βιώσιμου προτύπου χωρικής διάρθρωσης του κλάδου.

Επίσης, κρίνοντας από το αποτέλεσμα της κατηγοριοποίησης διαπιστώνουμε ότι η συμπερίληψη μόνο 18 Δημοτικών Ενοτήτων (ΔΕ) στις περιοχές ελέγχου (περιοχές Α) σημαίνει ότι, για τους συντάκτες του ΕΧΠ, είναι ιδιαίτερα λίγες οι περιοχές που χρήζουν ελέγχου κατά προτεραιότητα, κάτι που δεν συνάδει με την εμπειρική πραγματικότητα. Για παράδειγμα, με εξαίρεση το σύνολο της Σαντορίνης και της Μυκόνου, δημοφιλείς και “πυκνοί” τουριστικοί προορισμοί όπως η βόρεια Κρήτη, η Κέρκυρα, η Ρόδος, η Ζάκυνθος και η Κως, εμφανίζουν μόνο κάποιες, ελάχιστες “κόκκινες” περιοχές. Συγχρόνως, άλλοι κορεσμένοι προορισμοί όπως η Χαλκιδική, δεν περιλαμβάνουν καμία περιοχή ελέγχου. Υπάρχουν, επομένως, ισχυρές ενδείξεις ότι το ΕΧΠ έχει υποεκτιμήσει σε μεγάλο βαθμό την αναγκαιότητα για χωρικές ρυθμίσεις σε πολλές περιοχές της χώρας. Και γενικότερα, γίνεται σαφές ότι, με μια τέτοια ατεκμηρίωτη “μεθοδολογία” περιορίζει σε πολύ μεγάλο βαθμό την πρακτική αποτελεσματικότητα ενός ειδικού πλαισίου που επιδιώκει να ρυθμίσει τον κρίσιμο τομέα του τουρισμού.

Σχόλια σχετικά με τις προβλέψεις ανά κατηγορία περιοχών

Προβληματική δεν είναι μόνο η μεθοδολογία στην κατηγοριοποίηση του χώρου, αλλά το σύνολο των ρυθμίσεων και κατευθύνσεων που το ΕΧΠ προβλέπει για κάθε κατηγορία περιοχών.

Σε ό,τι αφορά τις **ρυθμίσεις**, για τις περιοχές Α (ελέγχου) και Β (αναπτυγμένες), το σχέδιο ΚΥΑ προβλέπει μόνο την αύξηση της αρτιότητας για νέες ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις σε 16 και 12 στρέμματα αντίστοιχα, και μάλιστα μέχρι τη θέσπιση ειδικότερων ρυθμίσεων με τα εργαλεία του πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιπρόσθετα οι νέες εγκαταστάσεις επιτρέπεται να είναι μόνο κατηγορίας 4 ή 5 αστέρων.^{14 15} Για τις περιοχές Γ και Δ προβλέπονται μόνο εγκαταστάσεις κατηγορίας 3, 4 ή 5 αστέρων, χωρίς κάποια πρόβλεψη σχετικά με την αρτιότητα. Για τις περιοχές της κατηγορίας Ε δεν προβλέπεται καμία ρύθμιση.

¹⁴ Για τις περιοχές Α προτείνεται επιπρόσθετα η απαγόρευση τουριστικών υποδομών στις περιοχές Natura έως τον καθορισμό σχεδίων διαχείρισης - η ρύθμιση αυτή θα σχολιαστεί παρακάτω.

¹⁵ Ένα ειδικότερο ζήτημα που χρήζει σχολιασμού είναι η περιβαλλοντική διάσταση της κατάταξης των καταλυμάτων με το σύστημα των αστέρων [πρβλ. υ.α 216/2015 (Β'10), όπως ισχύει]. Η κατάταξη αυτή αφορά τις προσφερόμενες υπηρεσίες (π.χ. διάρκεια room service, ύπαρξη κυλικείου), και ΟΧΙ τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Η κατάταξη σε υψηλό σύστημα αστέρων μπορεί, σε μερικές περιπτώσεις, να επιδεινώνει το περιβαλλοντικό αποτύπωμα (π.χ. απαίτηση κολυμβητικής δεξαμενής ή parking, δωμάτια μεγαλύτερου εμβαδού). Με άλλα λόγια, το ΕΧΠ δεν χρησιμοποιεί μία κατάταξη των καταλυμάτων με βάση οικολογικά κριτήρια [πρβλ., για ένα παράδειγμα, Απόφαση (ΕΕ) 2017/175 της Επιτροπής, της 25ης Ιανουαρίου 2017, για τον καθορισμό των κριτηρίων απονομής του οικολογικού σήματος της ΕΕ για τα τουριστικά καταλύματα]. Κατά συνέπεια, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν η πρόβλεψη ξενοδοχείων “4 ή 5” αστέρων αμβλύνει τις επιπτώσεις στον χώρο.

Καταρχάς, πρέπει να τονίσουμε ότι η "ρύθμιση" για την αρτιότητα των 16 ή 12 στρεμμάτων έχει μικρή νομική αξία, για τον απλούστατο λόγο ότι τα ζητήματα οικοδομησιμότητας των εκτός σχεδίου τουριστικών εγκαταστάσεων ρυθμίζονται εξαντλητικά από τυπικούς νόμους, και μάλιστα αρκετά πρόσφατους (βλ., μεταξύ άλλων, 34 ν. 4759/2020 όπως ισχύει, και για διάφορα άλλα θέματα οικοδομησιμότητας 29 ν. 4688/2020, 6 ν. 5121/2024, 10Α ν. 4002/2011, 49 ν. 998/79, όπως ισχύει). Μία κ.υ.α. (όπως αυτή που θα εγκρίνει το ΕΧΠ) δεν μπορεί να καταργήσει, ρητά ή σιωπηρά, τους νόμους αυτούς.

Έπειτα, είναι προφανές ότι, για τους κορεσμένους ή "ώριμους" προορισμούς (περιοχές Α και Β), δεν προβλέπεται ουσιαστικά κανένας περιορισμός στην περαιτέρω ανάπτυξη του τουρισμού, εκτός από την αύξηση της αρτιότητας στα οικοπέδα εκτός σχεδίου - το ισχύον σήμερα όριο αρτιότητας είναι 8 στρ. (και κατ' εξαίρεση 4 στρ.) (άρθ. 34 ν. 4759/2020). Αξίζει να σημειωθεί ότι τα αντίστοιχα ελάχιστα όρια αρτιότητας ήταν σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό αυξημένα στο ειδικό πλαίσιο του 2013 (20 στρ. στις περιοχές Α1 και 10 στρ. στις περιοχές Α2) - ακόμα ένα σημείο προβληματισμού, καθώς έκτοτε η τουριστική δόμηση έχει σημειώσει γιγαντώδη διάχυση, αλλά το νέο ΕΧΠ, 11 χρόνια μετά το προηγούμενο, φαίνεται να συρρικνώνει τη ρυθμιστική του παρέμβαση αυτού του είδους.

Όμως ακόμα και αυτή η αδύναμη ρύθμιση εξασθενεί ακόμα περισσότερο λόγω του μεταβατικού της χαρακτήρα: Δεν έχει τον χαρακτήρα δεσμευτικής κατεύθυνσης προς τον υποκείμενο πολεοδομικό σχεδιασμό, δηλαδή ένα υπό εκπόνηση Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΤΠΣ) μπορεί σε λίγους μήνες να θέσει χαμηλότερο όριο αρτιότητας. Επιπρόσθετα, η αύξηση της αρτιότητας, δηλαδή ουσιαστικά η εξασφάλιση χαμηλότερης πυκνότητας των τουριστικών εγκαταστάσεων στον χώρο σε περιοχές εκτός σχεδίου, συνιστά έναν κατ' αρχάς περιορισμό της διάχυσης των τουριστικών εγκαταστάσεων, δεν ρυθμίζει όμως το ίδιο το μέγεθος των εγκαταστάσεων καθώς δεν συνοδεύεται από άλλους δυνητικούς περιορισμούς, όπως π.χ. τον ορισμό ανώτατων ορίων στον δείκτη κλίνες ανά στρέμμα και κατηγορία καταλυμάτων που, στο σύνολό τους, θα συνιστούσαν μια πιο αποτελεσματική ρύθμιση. Για δε τις περιοχές Γ, Δ και Ε δεν προβλέπεται αντίστοιχος περιορισμός, δηλαδή δεν λαμβάνεται κάποια οριζόντια μέριμνα για την εκ των προτέρων διαφύλαξη αυτών των περιοχών, ιδίως στις δημοτικές ενότητες εκείνες που συνορεύουν με περιοχές Α και Β και που είναι πιθανό να αποτελέσουν πεδία διάχυσης της τουριστικής ανάπτυξης των τελευταίων.

Σχετικά με τη διατύπωση πιο συγκεκριμένων και αυστηρών ρυθμίσεων, θυμίζουμε ότι ο καθορισμός ανώτατου ορίου κλινών ανά στρέμμα περιλαμβανόταν στο Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό του 2013 (όπως επίσης περιλαμβάνεται σε ορισμένα από τα Περιφερειακά Πλαίσια), γεγονός που ενισχύει τον προβληματισμό για τη μη αξιοποίησή του από το νέο ΕΧΠ.¹⁶

Σε ό,τι αφορά τις **κατευθύνσεις**, η προσέγγιση του ΕΧΠ είναι και πάλι προβληματική:

- Η πλειοψηφία των κατευθύνσεων (βλ. άρθ. 5 ΚΥΑ), με τις διαφοροποιήσεις τους ανά κατηγορία περιοχών, στερούνται χωροταξικού χαρακτήρα και αφορούν σε άλλες πολιτικές και όχι στον χωρικό σχεδιασμό (π.χ. παροχή κινήτρων για εκσυγχρονισμό υφιστάμενων

¹⁶ Το Ειδικό Πλαίσιο του 2013 προέβλεπε, ενδεικτικά, τον καθορισμό μέγιστης πυκνότητας 8 & 9 κλινών/στρ. για ξενοδοχεία 5 και 4 αστέρων αντίστοιχα στις αναπτυγμένες τουριστικά περιοχές. Επίσης, προβλέψεις αυτού του είδους περιελάμβανε, για παράδειγμα, το Περιφερειακό Πλαίσιο της Κρήτης (υ.α. 42284, ΦΕΚ 260/ΑΑΠ/08.11.2017).

καταλυμάτων, απόσυρση απαξιωμένων ή εγκαταλελειμμένων κτιρίων, αναβάθμιση και μετατροπή υφιστάμενων ξενοδοχειακών καταλυμάτων σε οργανωμένες μορφές ανάπτυξης τουρισμού, εκπόνηση Σχεδίων Διαχείρισης Τουριστικών Προορισμών κ.ά.). Οι κατευθύνσεις αυτού του είδους θα έπρεπε να αποτελούν διακριτό τμήμα της ΚΥΑ σχετικά με το συντονισμό και την εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών που αφορούν στον τουρισμό και των εργαλείων τους, και το τμήμα αυτό θα έπρεπε να περιλαμβάνει περισσότερο εξειδικευμένες και σαφείς προβλέψεις, σε σχέση μάλιστα με το -συναφούς περιεχομένου- άρθ. 10 της ΚΥΑ. Αντίστοιχα, θα έπρεπε η συμπερίληψη των κατευθύνσεων στο πρόγραμμα ενεργειών και προτεραιοτήτων του ΕΧΠ (άρθ. 12 ΚΥΑ) να είναι περισσότερο αναλυτική και εξειδικευμένη, ενώ επίσης οι κατευθύνσεις αυτές θα έπρεπε απαραίτητως να περιλαμβάνουν, εκτός από τον αρμόδιο φορέα και την πηγή χρηματοδότησης, ενδεικτικό προϋπολογισμό και χρονοδιάγραμμα, όπως γίνεται στα εργαλεία άλλων πολιτικών (π.χ. ΕΠΜ, ΣΔΛΑΠ κ.ά.), καθώς και μια στοιχειώδη εκτίμηση της εφικτότητάς τους και προτεραιοποίηση. Χωρίς την παροχή πληροφοριών αυτού του είδους είναι αδύνατο, τόσο για την αρμόδια αρχή όσο και τις λοιπές εμπλεκόμενες υπηρεσίες, να προχωρήσουν δόκιμα, αποτελεσματικά και σε συντονισμό μεταξύ τους με την υλοποίηση των ενεργειών αυτών.

- Επίσης, ακόμα κι αν θεωρηθεί ότι εξυπηρετείται με αυτόν τον ασαφή τρόπο και σε έναν αρχικό βαθμό η επιτακτική ανάγκη της εναρμόνισης επιμέρους πολιτικών και εργαλείων, πολλές από τις κατευθύνσεις που αφορούν σε άλλες πολιτικές είναι γενικόλογες και ασαφείς. Για παράδειγμα, ποιά είναι ακριβώς τα κίνητρα για τον εκσυγχρονισμό των εγκαταστάσεων, και μέσα από ποιους μηχανισμούς της αναπτυξιακής πολιτικής πρέπει να προβλεφθούν; Ή πώς θα υλοποιηθεί η απόσυρση κτιρίων; Ή πώς ακριβώς θα υλοποιηθεί ή πώς διαφοροποιείται σε σχέση με τα ισχύοντα η πρόβλεψη παροχής κινήτρων για ειδικές μορφές τουρισμού & ειδικές τουριστικές υποδομές, ή η πρόβλεψη για μετατροπή κινήτρων για μετατροπή παραδοσιακών ή διατηρητέων κτιρίων σε ξενοδοχειακές μονάδες;
- Ορισμένες κατευθύνσεις, παρότι χωρικού χαρακτήρα, διακρίνονται επίσης από ασάφεια (σχετικά με το περιεχόμενο ή τη σκοπιμότητά τους), ή έλλειψη εξειδίκευσης, ή λανθασμένη στόχευση:
 - Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της κατεύθυνσης “εκπόνηση μελετών εκτίμησης τουριστικής φέρουσας ικανότητας από τον υποκείμενο σχεδιασμό”: Πρόκειται για μια περιπτή και γενική αναφορά, ενώ συγχρόνως δεν δίνονται ειδικότερες κατευθύνσεις σχετικά με την εκτίμηση της φέρουσας ικανότητας. Όμως χωρίς την παροχή τέτοιων κατευθύνσεων, είναι άκρως αμφίβολο κατά πόσο το κρίσιμο ζήτημα της φέρουσας ικανότητας θα τύχει αποτελεσματικής αντιμετώπισης στις μελέτες των ΤΠΣ. Αυτό έχει κυρίως να κάνει με την πρόσφατη τροποποίηση του σχετικού νομικού πλαισίου, και συγκεκριμένα με την κατάργηση της συνεκτικής προσέγγισης της φέρουσας ικανότητας μέσω του προσδιορισμού της μεθοδολογίας και άλλων στοιχείων της φέρουσας ικανότητας της με π.δ., και την εισαγωγή σχετικών, αλλά μη συνεκτικών προβλέψεων στα πολεοδομικά σταθερότυπα που επικαθορίζουν την εκπόνηση των πολεοδομικών μελετών.¹⁷ Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι να προκληθεί πλήθος προβλημάτων κατά την τρέχουσα εκπόνηση των ΤΠΣ, εξαιτίας του ότι κάθε μελετητής

¹⁷ Η πρόβλεψη για το σχετικό π.δ. είχε γίνει στον ν. 4964/2022 (άρθ. 64) και τροποποιήθηκε με τον ν. 5106/2024 (άρθ. 95).

καλείται ουσιαστικά να συγκεκριμενοποιήσει τον ορισμό και τις λοιπές παραμέτρους της φέρουσας ικανότητας. Πρόκειται για μια αποσπασματική και μη συνεκτική προσέγγιση, όπως είχαμε σχολιάσει κατά τη δημόσια διαβούλευση του σχετικού νομοσχεδίου.¹⁸

- Επανεισάγεται, μετά την αρχική της θέσπιση με το Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό του 2013, η έννοια των “Περιοχών Ενεργητικής Παρέμβασης και Ανάπτυξης” και η σχετική δυνατότητα χαρακτηρισμού τμημάτων των περιοχών Α έως Γ ως τέτοιων, προκειμένου να προσδιορίζονται μέτρα αναβάθμισης ή ανάπτυξης του τουριστικού προϊόντος. Όμως, όπως ακριβώς και το Ειδικό Πλαίσιο του 2013, έτσι και το σχολιαζόμενο σχέδιο ΚΥΑ δεν προβαίνει σε ορισμό ή άλλες ειδικότερες προβλέψεις για την έννοια αυτή, πέρα από τη γενική προτροπή του για ένταξη της έννοιας στην πολεοδομική νομοθεσία.¹⁹
- Η κατεύθυνση “ένισχυση των υποδομών που υποστηρίζουν την οργάνωση των προορισμών (μεταφορικών, ψηφιακών, λοιπών τεχνικών, περιβαλλοντικών, υγείας)” που προβλέπεται για τις περιοχές Α έως Γ όχι μόνο είναι παντελώς γενικόλογη, αλλά ουσιαστικά αναδεικνύει μία μείζονα αδυναμία του ΕΧΠ, που είναι η διαφανόμενη πλήρης απουσία καταγραφής και αξιολόγησης των υφιστάμενων υποδομών, τόσο των γενικών όσο και των ειδικών σε σχέση με τον τουρισμό.
- Για τις τελευταίες προβλέπεται μια ακόμα κατεύθυνση, αυτή της θέσπισης ειδικού τέλους υπέρ του Πράσινου Ταμείου για τουριστικές δραστηριότητες στις περιοχές Α έως Γ προς χρηματοδότηση αναπλάσεων και υποδομών που υποστηρίζουν τον τουρισμό. Αν και η καθιέρωση αναταποδοτικών τελών είναι επί της αρχής θεμιτή, διαπιστώνουμε ότι και πάλι πρόκειται για μια ασαφή διάταξη (ποιές ακριβώς δραστηριότητες θα αφορά αυτό το τέλος, ποιο θα είναι το ύψος του, και τι είδους χρηματοδοτικά κενά για υποδομές αναμένεται να καλύψει;). Επιπρόσθετα, προβλέπεται ότι η θέσπιση του τέλους θα αφορά και στον τουρισμό διαμοιρασμού και τα απλά ενοικιαζόμενα δωμάτια (τα οποία δεν αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης του ΕΧΠ).²⁰
- Από τα παραπάνω, διαπιστώνουμε επίσης ότι είναι ιδιαίτερα ασαφές κατά πόσο η πλειοψηφία αυτών των γενικών και μη χωρικών κατευθύνσεων αποτελεί ουσιώδη άξονα παρέμβασης για το κρινόμενο ΕΧΠ. Με άλλα λόγια, τίθεται εύλογα το ερώτημα κατά πόσο οι προβληματικά διατυπωμένες αυτές κατευθύνσεις συναρτώνται με τους στόχους του ΕΧΠ.
- Τον ίδιο καίριο προβληματισμό ενισχύει και μια ακόμα διάταξη του ΕΧΠ σχετικά με τη δεσμευτικότητα των κατευθύνσεών του. Σύμφωνα με τον νόμο, μία κατεύθυνση που τίθεται από ένα πλαίσιο ή σχέδιο μπορεί να συνιστά υποχρέωση είτε συμμόρφωσης, είτε

¹⁸ Βλ. Τη σχετική δέση σχολίων του WWF Ελλάς στη διαβούλευση του πρόσφατου σχεδίου νόμου του ΥΠΕΝ - και πλέον ν. 5106/2024- στο https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/nomosxedioypen_watermanagement_in_thessaly_wwf_comments.pdf.

¹⁹ άρθ. 4, ενότητα 3(γ) ΚΥΑ.

²⁰ Όμως εδώ υπάρχει και ένα ακόμη σημαντικότερο ζήτημα: Είναι αμφίβολο αν η θέσπιση ενός τοπικού “ειδικού τέλους” (υπέρ, στη ουσία, τοπικών αναπτυξιακών παρεμβάσεων) είναι σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο. Βλ., για τον παρόμοιο “δημοτικό φόρο Δωδεκανήσου”, την απόφαση C-485 και C-486/93 (Simitzi v. Municipality of Kos), και ΣΤΕ (Ολ.) 4504/2014, ΓνΝΣΚ 78 και 138/2015 (πρβλ. και ΣΤΕ 1448/2023, για δημοτικό τέλος ρύπανσης). Επιπλέον δεν είναι αναταποδοτικό τέλος (δεν χορηγείται ως αναταπόδοση για την παρεχόμενη υπηρεσία, δηλαδή την χρήση τουριστικού καταλύματος), αλλά φόρος, που απαιτεί τυπικό νόμο (άρθ. 78 παρ. 1 Σ).

συμβατότητας, είτε λήψης υπόψη για τα εργαλεία σχεδιασμού των υποκείμενων επιπέδων. Στην περίπτωση του νέου ΕΧΠ για τον Τουρισμό, η σχετική πρόβλεψη είναι αυτή της λήψης υπόψη (άρθ. 2, παρ. 8). Από την μια πλευρά, η επιλογή αυτή αποστραφεί από οποιαδήποτε δεσμευτικότητα το σύνολο των "κατευθύνσεων" που περιέχονται στο σχέδιο ΚΥΑ, κάτι που δεν συμβαδίζει με τα σοβαρά προβλήματα του ελληνικού τουρισμού. Συγχρόνως, δημιουργείται εύλογα το ερώτημα σε τί ακριβώς θα συνίσταται η "εναρμόνιση" του υποκείμενου σχεδιασμού με "κατευθύνσεις" που δεν είναι, ούτως ή άλλως, δεσμευτικές.²¹ Όμως από την άλλη, και παραδόξως, η πρόβλεψη αυτή είναι εύλογη, αφού οι κατευθύνσεις είναι τόσο ασαφείς και αφορούν κυρίως άλλες πολιτικές και τα εργαλεία τους και όχι τον χωρικό σχεδιασμό. Αυτό το οποίο θα έπρεπε να είχε κάνει το ΕΧΠ είναι η παροχή σαφών, συγκεκριμένων, ειδικών και χωρικού χαρακτήρα κατευθύνσεων, και επιπλέον ο προσδιορισμός του βαθμού δεσμευτικότητάς τους, έτσι ώστε να καθίσταται σαφές πώς πρέπει να ανταποκριθούν τα λοιπά εργαλεία σχεδιασμού (μάλιστα κατά την τρέχουσα συγκυρία το ζήτημα αυτό είναι κρίσιμο για τα υπό εκπόνηση ΤΠΣ).

Σχόλια σχετικά με τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις ανά κατηγορία χώρου

Είναι κατ' αρχάς θετική η πρόβλεψη περί υπερίσχυσης των πιο περιοριστικών για τη δόμηση ρυθμίσεων και κατευθύνσεων στην περίπτωση που υπάρχουν αντιφάσεις ανάμεσα στις προτάσεις για τις κατηγορίες περιοχών Α έως Ε (με βάση την κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου - άρθ. 5 ΚΥΑ) και τις αντίστοιχες προτάσεις ανά κατηγορία χώρου (άρθ. 6 ΚΥΑ). Οι τελευταίες αφορούν στις εξής κατηγορίες χώρου: Μητροπολιτικές περιοχές, νησιά, παράκτια ζώνη και ορεινές περιοχές, ενώ πρόσθετες προτάσεις διατυπώνονται για τις προστατευόμενες περιοχές και τους αρχαιολογικούς χώρους/ μνημεία/ ιστορικούς τόπους ως κατηγορίες χώρου με ειδικό καθεστώς.

Νησιά

Τα **νησιά**, πλην Εύβοιας και Κρήτης, διακρίνονται σε **3 ομάδες** (I έως III), οι οποίες αντίστοιχα περιλαμβάνουν τα τουριστικά αναπτυσσόμενα και αναπτυσσόμενα νησιά (τα οποία ορίζονται ονομαστικά), τα λοιπά κατοικημένα νησιά (ουσιαστικά τα λιγότερο ανεπτυγμένα και μικρότερου μεγέθους νησιά), και τα ακατοίκητα νησιά & τις βραχονησίδες.²²

Για την **ομάδα I** των νησιών, η μόνη ρύθμιση που προβλέπεται αφορά στους οργανωμένους υποδοχείς, οι οποίοι επιτρέπονται εάν είναι "ήπιας ανάπτυξης". Δηλαδή επιτρέπονται

²¹ Εξάλλου, καθώς ο βαθμός δεσμευτικότητας μιας κατεύθυνσης "είναι συνάρτηση της σαφήνειας και της κανονιστικής της πυκνότητας" [άρθ. 1, παρ. 1α(στ) ν. 4447/2016], προκαλεί εντύπωση πώς ορισμένες από τις προτάσεις του ίδιου του ΕΧΠ που έχουν υψηλή κανονιστική πυκνότητα (π.χ. "θέσπιση ειδικού τέλους") προορίζονται προς "λήψη υπόψη".

²² Παρεμπιπτόντως, ο ορισμός της "βραχονησίδας" που διατυπώνεται στο άρθ. 2(7) του σχεδίου ΚΥΑ είναι ανεφάρμοστος και ασυνάρτητος: "Μικρό" (πόσο μικρό;) "και ακατοίκητο νησί χωρίς καμία οικονομική δραστηριότητα και χωρίς δυνατότητα να μπορεί να διατηρηθεί επ' αυτού ανθρώπινος πληθυσμός" (μία "δυνατότητα" που μπορεί να υπάρξει στο μέλλον) και να αναπτυχθεί αυτόνομη οικονομική ζωή (κτηνοτροφία ή καλλιέργεια)...." (ΚΑΝΕΝΑ νησί στην Ελλάδα, και πιθανόν εκτός Ελλάδας, δεν έχει αυτόνομη οικονομική ζωή). Οι βραχονησίδες και τα ακατοίκητα νησιά πρέπει να ενταχθούν στην ίδια κατηγορία, και η έννοια του "ακατοίκητου" να συσχετιστεί με ορισμένη απογραφή.

οργανωμένοι υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων (ΟΥΤΔ) με ανώτατο συντελεστή δόμησης ίσο με το ήμισυ του ισχύοντος για κάθε κατηγορία υποδοχέα.²³ Εκτός από τη ρύθμιση αυτή, κανένας άλλος περιορισμός δεν υφίσταται σε συνάρτηση με την κλίμακα, τις ιδιαιτερότητες ή τα αναπτυξιακά χαρακτηριστικά των νησιών. Πρόκειται για μια κραυγαλέα παράλειψη, η οποία επιβεβαιώνει την παραγνώριση τόσο των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών όσο και των αναπτυξιακών προβλημάτων των νησιωτικών προορισμών.

Επιπρόσθετα, η κυριότερη κατεύθυνση που διατυπώνεται για αυτήν την ομάδα νησιών είναι η διερεύνηση σκοπιμότητας καθορισμού ζωνών τουριστικής ανάπτυξης στις εκτός σχεδίου περιοχές και ζωνών προστασίας, στις οποίες θα περιορίζεται ή/και θα απαγορεύεται η δυνατότητα δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων. Προκαλεί εντύπωση ότι ένα στάνταρ εργαλείο του χωρικού σχεδιασμού, αυτό του καθορισμού ζωνών στις οποίες είτε επιδιώκεται είτε αποτρέπεται η ανάπτυξη δραστηριοτήτων, προσεγγίζεται από το ΕΧΠ με έναν τόσο αδύναμο τρόπο, αφού η διάταξη δεν αναφέρεται σε δεσμευτικό καθορισμό τους από τα εργαλεία του πολεοδομικού σχεδιασμού αλλά στη διερεύνηση της σκοπιμότητας καθορισμού τους.

Προβλέπονται επίσης οι κατευθύνσεις της προσαρμογής των νέων εγκαταστάσεων στα μορφολογικά πρότυπα και την κλίμακα των οικισμών και του τοπίου, καθώς και η εκπόνηση μελετών φέρουσας ικανότητας. Δεν θα σχολιάσουμε εδώ την τελευταία αυτή κατεύθυνση - ισχύουν οι παρατηρήσεις μας που έγιναν παραπάνω για τις περιοχές της κατηγοριοποίησης του εθνικού χώρου. Και είναι περιττό να σχολιάσουμε τον γενικόλογο χαρακτήρα της κατεύθυνσης περί μορφολογίας των νέων εγκαταστάσεων, η οποία -κατ' αντιστοιχία με τα προαναφερόμενα σχόλιά μας- θα ήταν σκόπιμο να είναι αρκούντως εξειδικευμένη. Αξίζει ωστόσο να παρατηρήσουμε κάτι ενδεικτικό για την αποσπασματικότητα, και ίσως προχειρότητα, με την οποία τίθεται ακόμα και μια τέτοια γενική κατεύθυνση: Μόνο για τις ομάδες I και II των νησιών, καθώς και για τους προστατευόμενους και εγκαταλελειμμένους οικισμούς, προβαίνει το ΕΧΠ σε αναφορά περί μορφολογίας - είναι προφανές ότι μια τέτοια αναφορά θα έπρεπε να αφορούσε το σύνολο του εθνικού χώρου.

Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις, και λαμβάνοντας επιπρόσθετα υπόψη τις προβλέψεις με βάση την κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου που εξετάσαμε στην προηγούμενη ενότητα των σχολίων μας, φαίνεται ότι αυτό που ουσιαστικά προτείνει το ΕΧΠ είναι η συνέχιση της τουριστικής μεγέθυνσης των νησιωτικών προορισμών χωρίς σχεδόν κανέναν περιορισμό.

Για την **ομάδα II**, οι μόνες ρυθμίσεις αφορούν στον περιορισμό (γιατί όχι *απαγόρευση*;) κατασκευής νέων καταλυμάτων κατηγορίας 3, 4 και 5 αστέρων (και επιπρόσθετα τίθεται μέγιστη δυναμικότητα 100 κλινών, κάτι που δεν συνάδει με τη ρύθμιση αυτή) και το επιτρεπτό οργανωμένων υποδοχέων (ΟΥΤΔ) μόνο "ήπιας ανάπτυξης". Και πάλι οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις κρίνονται ως ιδιαίτερα αδύναμες καθώς δεν περιορίζουν παρά μόνο σε μικρό βαθμό τη διάχυτη τουριστική δόμηση, ιδίως στο εύθραυστο περιβάλλον των μικρών νησιών. Οι δε κατευθύνσεις αφορούν και πάλι την προσαρμογή των νέων εγκαταστάσεων στα υφιστάμενα μορφολογικά πρότυπα, την παροχή κινήτρων για εκσυγχρονισμό και αναβάθμιση υφιστάμενων καταλυμάτων και την αποκατάσταση-αξιοποίηση-επανάχρηση παλαιών κτιρίων ή συνόλων - ισχύουν εδώ τα σχετικά σχόλια που διατυπώθηκαν παραπάνω.

²³ Βλ. τους ορισμούς του ΕΧΠ στο σχετικό άρθρο 2.

Η πλέον προβληματική, από την άποψη των προτεινόμενων ρυθμίσεων, είναι η **ομάδα III** των νησιών, η οποία διακρίνεται σε δύο υποομάδες. Την πρώτη απαρτίζουν οι βραχονησίδες, τα νησιά έκτασης μικρότερης των 300 στρ., καθώς και τα νησιά που βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 10 ν.μ. από τα θαλάσσια σύνορα της χώρας και εκείνα σε απόσταση μεγαλύτερη των 10 ν.μ. από το ηπειρωτικό τμήμα της χώρας ή άλλα νησιά με ακτοπλοϊκή πρόσβαση (δηλαδή τα περισσότερο απομονωμένα γεωγραφικά νησιά). Σε αυτά τα νησιά δεν επιτρέπεται κανένα είδος τουριστικής ανάπτυξης. Η δεύτερη υποομάδα περιλαμβάνει τα ακατοίκητα νησιά που δεν ανήκουν στην πρώτη -δηλαδή τα σχετικά μεγαλύτερα και λιγότερο απομακρυσμένα ακατοίκητα νησιά- και σε αυτήν επιτρέπονται οργανωμένοι υποδοχείς ήπιας ανάπτυξης.

Από μια πρόχειρη (με την επιφύλαξη ισχύος ειδικότερων όρων δόμησης) άσκηση γεωγραφικής ανάλυσης προκύπτει ότι τα νησιά που υπάγονται σε αυτή την κατηγορία ξεπερνούν τις 150 και περιλαμβάνουν ενδεικτικά τις εξής νησίδες:

- ΕΥΒΟΙΑ: Λαμπερούσα, Ποντικονήσι, Καβαλιανή, Χερσονήσι και Πεταλιό
- ΑΜΟΡΓΟΣ: Νικουριά, Γραμβούσσα
- ΑΝΤΙΚΥΘΗΡΑ: Πρασονήσι
- ΑΝΤΙΠΑΡΟΣ: Δεσποτικό και Στρογγυλό
- ΘΑΣΟΣ: Θασοπούλα
- ΚΑΛΥΜΝΟΣ: Καλόλιμνος, Αγαθονήσι, Μαράθι, Αγρελούσσα και Καλόβουλος Αρκιών
- ΚΑΡΠΑΘΟΣ: Σαρία και Αστακίδα
- ΚΕΑ: Μακρόνησος
- ΚΕΡΚΥΡΑ: Δίαπλος
- ΚΡΗΤΗ: Σπιναλόγκα, Ψείρα, Παξιμάδια, Κουφονήσι (Λευκή), Χρυσή, Γαυδοπούλα,
- Δία, Δραγονάδα
- ΚΥΘΗΡΑ: Μακρονήσι
- ΛΑΚΩΝΙΑ: Ελαφόνησος
- ΛΕΥΚΑΔΑ: Μεγανήσι
- ΜΕΣΣΗΝΙΑ: Σφακτηρία, Βενέτικο και Σαπιέντζα Μεσσηνίας
- ΜΥΚΟΝΟΣ: Χταπόδια
- ΟΙΝΟΥΣΣΕΣ: Γαϊδουρόνησο και Πασσάς
- ΠΑΤΜΟΣ: Τραγονήσι, Άνυδρος
- ΠΗΛΙΟ: Τρίκερι
- ΣΑΜΟΘΡΑΚΗ: Μαθράκι
- ΣΑΝΤΟΡΙΝΗ: Χριστιανά, Παλιά Καμένη,
- ΣΑΡΩΝΙΚΟΣ: Φλέβες, Αγ. Θωμάς, Αγ. Ιωάννης και Ψηλή, Σκυλί και Σπαθί Πόρου,
- Μονή, Κυρά, Δωρούσα και Μετώπη Αίγινας, Δοκός, Τρίκερι και Πετάσι Ύδρας
- ΣΚΥΡΟΣ: Πλατεία, Άργκος και Δεσπότης (Σαρακηνό)
- ΣΥΡΟΣ: Γυάρος και Δίδυμη
- ΦΟΥΡΝΟΙ ΙΚΑΡΙΑΣ: Θυμιανάκι, Κεσιριά, Μεγάλος Ανθρωποφάς και Μακρονήσι
- ΧΑΛΚΙΔΙΚΗ: Αμμουλιανή και Διάπορος

Γενικότερα οι μικρές νησίδες της χώρας αποτελούν «οικολογικά θησαυροφυλάκια», καθώς φιλοξενούν εκατοντάδες ενδημικά είδη και σημαντικούς τύπους ενδιαιτημάτων. Η εγκατάσταση μεγάλων υποδομών σε αυτές αναπόφευκτα θα επιφέρει την καταστροφή αυτού

του φυσικού πλούτου. Λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη τη σπανιότητα των απαραίτητων φυσικών πόρων και περιβαλλοντικών υποδομών (π.χ. νερό, ενέργεια, υποδομές για τη διαχείριση απορριμμάτων), αλλά και τις αυξημένες ανάγκες για μετακινήσεις, είναι δεδομένο ότι οι επενδύσεις αυτές θα έχουν ανυπολόγιστο περιβαλλοντικό αποτύπωμα.

Ειδικότερα, πολλές από τις νησίδες που πλέον «ανοίγουν» για τη δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων τουριστικών δραστηριοτήτων προστατεύονται με βάση τις κοινοτικές οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ, αλλά στερούνται άλλων ειδικών ρυθμίσεων προστασίας. Γι' αυτές δεν προβλέπεται καμία ειδική πρόνοια για την επίτευξη των στόχων διατήρησης των οικοτόπων και ειδών χαρακτηρισμού τους, εκτός από την προσάρτηση στη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων της προβλεπόμενης από τον ν. 4014/2011 ειδικής οικολογικής αξιολόγησης. Επισημαίνεται ότι ενώ η χώρα δεσμεύεται για θέσπιση μέτρων προστασίας, με προεδρικά διατάγματα, για όλες τις περιοχές του δικτύου προστατευόμενων περιοχών Natura 2000, εντούτοις η υποχρέωση αυτή αγνοείται προκλητικά, με αποτέλεσμα οι περιοχές αυτές να μένουν επί της ουσίας απροστάτευτες.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις δεν αντιστοιχούν σε μια ειδικότερη, ολοκληρωμένη και αυστηρή προσέγγιση που να διαφυλάττει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μικρών νησιών. Ουσιαστικά το νέο ΕΧΠ αναπαράγει τις προβλέψεις του Ειδικού Πλαισίου του 2013, ενώ δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι το Ειδικό Πλαίσιο του 2009, παρά τα προβλήματά του, περιελάμβανε μια περισσότερο προστατευτική κατηγοριοποίηση των νησιών, με αυτά της α' υποομάδας να έχουν ανώτατο όριο έκτασης τα 500 στρ. (κι επίσης να συμπεριλαμβάνουν τα σημαντικά από άποψη βιοποικιλότητας ακατοίκητα νησιά ανεξαρτήτως της έκτασής τους), ενώ για τη β' υποομάδα προέβλεπε ανώτατο όριο κάλυψης με τουριστικές εγκαταστάσεις στο 3% της έκτασης των νησιών. Το νέο ΕΧΠ δεν προβλέπει για αυτά τα "μεγαλύτερα" μικρά νησιά κανέναν δόκιμο χωρικό περιορισμό της δόμησης (π.χ. ποσοστό κάλυψης του νησιού, όρια αρτιότητας ή κλινών/στρ.), κι επίσης δεν συναρτά το επιτρεπτό της τουριστικής ανάπτυξης με την ύπαρξη και την καταλληλότητα υποδομών, αλλά ούτε και προβαίνει σε αποκλειστική προώθηση εκείνων των τουριστικών εγκαταστάσεων με βάση την υψηλότερη δυνατή μείωση του περιβαλλοντικού τους αποτυπώματος. Συγχρόνως είναι σκανδαλώδες ότι επιτρέπονται μόνο οι οργανωμένες αναπτύξεις σε αυτά τα νησιά, κάτι που αντιστοιχεί σε ιδιωτικοποίησή τους. Τέλος, η πιο κραυγαλέα παραγνώριση των ιδιαίτερων περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών των μικρών νησιών έχει να κάνει με την υψηλή οικολογική τους αξία: Εξαιτίας της γεωγραφικής τους απομόνωσης, φιλοξενούν εκατοντάδες ενδημικά είδη και σημαντικά ενδιαιτήματα, η διατήρηση των οποίων δεν συνάδει με την ανάπτυξη οποιουδήποτε είδους εγκαταστάσεων.

Παράκτια ζώνη

Ως παράκτια ορίζεται η ζώνη πλάτους 500 μ. από τη γραμμή αιγιαλού, που μπορεί κατά περίπτωση να είναι μικρότερου πλάτους με βάση την ισοϋψή των 100 μ. Η μόνη ρύθμιση που προτείνεται για τη ζώνη αυτή είναι η απαγόρευση εγκατάστασης κτιρίων μόνιμου χαρακτήρα σε υψόμετρο μικρότερο του υψομέτρου της γραμμής αιγιαλού στην αντίστοιχη θέση, προσαυξημένο κατά 0,6 μ. (η λογική εδώ είναι η προσαρμογή έναντι του κινδύνου αύξησης της στάθμης της θάλασσας). Επιπρόσθετα, δίνεται η κατεύθυνση του περιορισμού ανάπτυξης

εγκαταστάσεων και χρήσεων στην παράκτια ζώνη που δεν είναι συμβατές με την τουριστική δραστηριότητα (εξαιρουμένων των δραστηριοτήτων του β'γενούς τομέα που είναι σημαντικές για την εθνική οικονομία ή εξυπηρετούν άμεσες τοπικές ανάγκες σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τη βιομηχανία μετά από συνεκτίμηση των κατάλληλων παραμέτρων και σε τμήματα του χώρου με μειωμένο τουριστικό ενδιαφέρον).

Κατά τη γνώμη μας, η πρόβλεψη του ΕΧΠ περί απαγόρευσης της δόμησης με βάση αποκλειστικά την υψομετρική διαφορά ενός γηπέδου από τον αιγιαλό είναι θεμιτή αλλά σίγουρα δεν επαρκεί, και δεν βασίζεται στα τελευταία επιστημονικά δεδομένα. Πέρα από την ανάγκη ολοκληρωμένης διαχείρισης της παράκτιας ζώνης (βλ. παρακάτω), παραγνώνεται ότι, σε συνθήκες κλιματικής αλλαγής, η γραμμή αιγιαλού θα αλλάξει (πρβλ., ΕΣΠΚΑ, κεφ. 4.7). Η ρύθμιση επίσης παραγνώνεται τα επιδεινούμενα προβλήματα διάβρωσης και υφαλμύρωσης που θα αντιμετωπίσουν εκτεταμένα τμήματα της ελληνικής παράκτιας ζώνης. Η ΕΣΠΚΑ (η οποία θα πρέπει να θεωρηθεί ξεπερασμένη) προτείνει την χρήση του λεγόμενου "δείκτη παράκτιας τρωτότητας" (βάσει του οποίου 58% των ακτών παρουσιάζει "πολύ υψηλή" τρωτότητα). Τέλος, δεν γίνονται ειδικότερες αναφορές στην υψηλή ανάγκη θωράκισης των ευαίσθητων παράκτιων οικοσυστημάτων (θίνες, δέλτα, μικροί υγρότοποι). Οι σύνθετες αυτές προκλήσεις δεν αντιμετωπίζονται με την προτεινόμενη ρύθμιση.

Ειδικότερα, είναι σκόπιμο για τον παράκτιο χώρο να οριστεί αδόμητη ζώνη ελάχιστου πλάτους 100 μ., σε αρμονία με τις βασικές προβλέψεις του Πρωτοκόλλου για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Παράκτιων Ζωνών της Μεσογείου (ΟΔΠΖ - Σύμβαση της Βαρκελώνης).²⁴ Μια τέτοια προσέγγιση είναι σαφές ότι λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τις χωρικές απαιτήσεις της τουριστικής ανάπτυξης, όχι όμως άκριτα. Είναι πλήρως αδόκιμο να τίθεται ως βασικός και σχεδόν αποκλειστικός προορισμός του παράκτιου χώρου η εξυπηρέτηση των τουριστικών δραστηριοτήτων, καθώς πολλές ακόμα χρήσεις διεκδικούν τον χώρο αυτόν (χρήσεις οικιστικές, παραγωγικές του α'γενούς και β'γενούς τομέα, υποδομές). Και είναι προφανές ότι η επίλυση των συγκρούσεων χρήσεων δεν μπορεί παρά να γίνεται μέσα από τον ολοκληρωμένο χωρικό σχεδιασμό (τόσο τον στρατηγικό όσο και τον φυσικό). Γι' αυτό και πέρα από την καθαυτή εφαρμογή της ολοκληρωμένης διαχείρισης, το ΕΧΠ θα έπρεπε να διατυπώνει συγκεκριμένες κατευθύνσεις για τα εργαλεία του περιφερειακού και του τοπικού σχεδιασμού, συμπεριλαμβανομένων ενδεχομένως ορισμένων κριτηρίων που θα δίεπαν με αποτελεσματικότητα τον καθορισμό ζωνών προστασίας και ανάπτυξης δραστηριοτήτων από τα προαναφερόμενα εργαλεία.

Προστατευόμενες περιοχές

Προβλέψεις για τις προστατευόμενες περιοχές περιλαμβάνονται σε διάφορα άρθρα του ΕΧΠ:

- Για τις περιοχές Α προβλέπεται ότι η ανάπτυξη νέων τουριστικών υποδομών σε περιοχές του δικτύου Natura "επιτρέπεται μόνο μετά τον καθορισμό σχεδίων διαχείρισης" (άρθρ. 5). Πρόκειται για μια άκρως ελλιπή (αλλά και μερικώς λανθασμένη) πρόβλεψη, καθώς α) είναι ασαφές εάν ως τουριστικές υποδομές νοούνται μόνο οι ειδικές τουριστικές υποδομές (π.χ.

²⁴ Θυμίζουμε ότι το Πρωτόκολλο ΟΔΠΖ έχει κυρωθεί από την ΕΕ και αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου (Απόφαση Συμβουλίου 2010/631/ΕΕ) και κατά συνέπεια απαιτείται συμμόρφωση με τις προβλέψεις του, παρά την έλλειψη κύρωσής του από τη χώρα μας.

συνεδριακά κέντρα, γήπεδα γκολφ, εγκαταστάσεις ιαματικού τουρισμού κ.ά. - άρθ. 1 παρ. 3 ν. 4276/2014) ή περιλαμβάνονται και άλλες υποδομές που εξυπηρετούν τον τουρισμό, β) δεν είναι τα σχέδια διαχείρισης αλλά τα προεδρικά διατάγματα των περιοχών Natura εκείνα που καθορίζουν όρους και περιορισμούς στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων και, το κυριότερο, γ) δεν επιτελεί κανέναν ουσιαστικό σκοπό προστασίας το επιτρεπτό της ανάπτυξης υπό προϋποθέσεις μόνο των τουριστικών υποδομών, την ίδια στιγμή που για καθαυτές τις τουριστικές εγκαταστάσεις δεν τίθεται κανένας περιορισμός και καμία ειδική προϋπόθεση για την ανάπτυξή τους από το ΕΧΠ, και δ) οι λόγοι για τους οποίους δεν προβλέπεται μια τέτοια προστασία στις υπόλοιπες κατηγορίες περιοχών [και ιδίως τις αναπτυγμένες (Β) και τις αναπτυσσόμενες (Γ)] είναι ασαφείς - μολονότι οι περιοχές αυτές έχουν μικρότερη πυκνότητα κλινών, η ανάγκη προστασίας των περιοχών Natura και προηγούμενης ολοκλήρωσης του θεσμικού τους καθεστώτος είναι εξίσου επιτακτική.

- Ορίζεται ότι οι οργανωμένες μορφές ανάπτυξης τουρισμού (OMAT) που περιλαμβάνουν τμήματα του εθνικού συστήματος προστατευόμενων περιοχών πρέπει υποχρεωτικά να ανήκουν στην εκδοχή της ήπιας ανάπτυξης (δηλαδή ο συντελεστής δόμησης σε αυτές να είναι το 1/2 του γενικώς επιτρεπόμενου) (ρύθμιση άρθ. 6, ενότητα Β). Καταρχάς, η μείωση και μόνο του συντελεστή δόμησης είναι εξαιρετικά ατελέσφορο μέτρο περιβαλλοντικής προστασίας: Η δομημένη επιφάνεια μειώνεται, αλλά ο λοιπός ακάλυπτος χώρος μπορεί να καλύπτεται από κάθε είδους κατασκευές. Όμως το πρόβλημα με την προτεινόμενη ρύθμιση είναι πολύ σοβαρότερο: Ουσιαστικά επιτρέπεται εντός προστατευόμενων περιοχών και σχεδόν χωρίς περιορισμούς η χωροθέτηση μεγάλων εγκαταστάσεων (πολλές από τις οποίες εμπεριέχουν και πολεοδόμηση), όπως οργανωμένοι υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων (ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ, ΠΕΡΠΟ, ΕΣΧΑΔΑ-ΕΣΧΑΣΕ), σύνθετα τουριστικά καταλύματα και μικτά τουριστικά καταλύματα μικρής κλίμακας. Μια τέτοια ρύθμιση, αναπαράγοντας την ισχύουσα σήμερα πραγματική συνθήκη του επιτρεπτού τέτοιων χωροθετήσεων σε περιοχές υψηλής οικολογικής σπουδαιότητας ελλείψει της διαμόρφωσης του ειδικού προστατευτικού καθεστώτος τους μέσω π.δ., είναι επιεικώς απαράδεκτη. Με βάση τόσο την αρχή της προφύλαξης όσο και τη λογική της ιεραρχίας μετριασμού των επιπτώσεων (δλδ κατ' αρχήν αποφυγή χωροθέτησης στην περίπτωση δυνητικά σημαντικών επιπτώσεων και, όπου αυτό δεν είναι δυνατό, μετριασμός των επιπτώσεων), το ΕΧΠ θα έπρεπε να προτείνει την πλήρη ανάπτυξη δραστηριοτήτων και υποδομών με δυνητικά σοβαρές επιπτώσεις μέχρι τον καθορισμό του ειδικού προστατευτικού καθεστώτος των περιοχών. Είναι επίσης σκανδαλώδες ότι το ΕΧΠ προβαίνει σε μία τέτοια πρόταση χωρίς να έχει βασιστεί σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών των εγκαταστάσεων.
- Στις κατευθύνσεις που δίνονται για τον τουρισμό υπαίθρου (άρθ. 7), περιλαμβάνονται διάφορες αναφορές στις προστατευόμενες περιοχές, όπως ότι αυτές περιλαμβάνονται στις περιοχές εκείνες που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τον τουρισμό υπαίθρου (με εξαίρεση την ανάπτυξή του στις περιοχές απόλυτης προστασίας), ότι στις περιοχές προστασίας της φύσης και στα εθνικά πάρκα επιτρέπονται μορφές τουρισμού που προσιδιάζουν σε αυτές τις περιοχές (ορειβατικός, γεωτουρισμός) με τις αναγκαίες εγκαταστάσεις (π.χ. καταφύγια), και ότι στα περιφερειακά φυσικά πάρκα²⁵ ενθαρρύνεται η ανάπτυξη τουρισμού υπαίθρου με οριοθέτηση περιοχών οικοανάπτυξης και εκτός οικιστικών ενοτήτων. Πρόκειται για

²⁵ Σημείωση: Αποφεύγουμε να σχολιάσουμε την αναφορά του σχεδίου ΚΥΑ σε μια κατηγορία προστατευόμενων περιοχών η οποία πλέον δεν υφίσταται.

γενικόλογες αναφορές οι οποίες, λόγω της μη δεσμευτικότητας των κατευθύνσεων του ΕΧΠ εν γένει αλλά και εξαιτίας της μη λήψης άλλων μέτρων προστασίας, όπως σχολιάσαμε παραπάνω, λειτουργούν μόνο σε επίπεδο δημιουργίας αφηγήματος και δεν παράγουν κανένα ουσιαστικό αποτέλεσμα τόσο ως προς τη θωράκιση των προστατευόμενων περιοχών όσο και ως προς την καλώς επιδιωκόμενη προώθηση του τουρισμού υπαίθρου.

- Τέλος, ορίζεται ότι ειδικότερη μέριμνα λαμβάνεται κατά την εγκατάσταση κεραιών σε περιοχές Natura και τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους “για την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων τους στο περιβάλλον και το τοπίο” “με σκοπό τη διατήρηση της ποιότητας και της αξίας των τουριστικών πόρων” στις περιοχές αυτές [πρόταση άρθ. 10(στ)]. Παρά τον γενικό και ασαφή χαρακτήρα της διάταξης αυτής, και πάλι παρά τη μη δεσμευτικότητά της, είναι πασιφανές ότι η εγκατάσταση κεραιών δεν είναι από τις σημαντικότερες απειλές που αντιμετωπίζουν οι περιοχές Natura.

Συμπερασματικά, το ΕΧΠ όχι μόνο δεν λαμβάνει καμία ουσιαστική μέριμνα για τη διαφύλαξη της ακεραιότητας των περιοχών Natura και εν γένει των προστατευόμενων περιοχών, αλλά αντιθέτως προτείνει ρυθμίσεις που είναι ιδιαίτερα επιζήμιες. Στον αντίποδα, το ΕΧΠ θα έπρεπε να περιλαμβάνει ειδικές και προληπτικού χαρακτήρα πρόνοιες, προκειμένου να μην επιτρέψει τη δημιουργία τετελεσμένων και δυσμενών καταστάσεων ενώ εξακολουθεί να καθυστερεί αδικαιολόγητα η διαμόρφωση του ειδικού προστατευτικού καθεστώτος των περιοχών.

Σχόλια σχετικά με τη θέση του ΕΧΠ στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού

Η θέση του ΕΧΠ για τον Τουρισμό, όπως ίσως και κάθε ΕΧΠ, στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού είναι ιδιαίτερος προβληματική. Αυτό οφείλεται τόσο στις αδυναμίες του νομικού πλαισίου και της εφαρμογής του, όσο και στις ειδικότερες προβλέψεις στις οποίες προβαίνει το συγκεκριμένο ειδικό πλαίσιο.

Πιο συγκεκριμένα, το ΕΧΠ περιλαμβάνει μια σειρά προβλέψεων σχετικά με τα εργαλεία του ιεραρχικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού (υπογραμμίσεις δικές μας):

- “Τα ΠΧΠ μπορούν να διατυπώνουν αναλυτικότερα τις κατευθύνσεις ή ρυθμίσεις του παρόντος ΕΧΠ και να προσθέτουν νέα στοιχεία σε αυτές, τα οποία όμως δεν θα έρχονται σε αντίθεση με τον πυρήνα αυτών των κατευθύνσεων ή ρυθμίσεων” [άρθρο 4(3α) ΚΥΑ].
- “Απαιτείται αναθεώρηση ή τροποποίηση των ΠΧΠ προκειμένου να καταργηθούν ή να αναδιατυπωθούν οι διατάξεις εκείνες που δημιουργούν αντιθέσεις ή αντιφάσεις ως προς τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις του παρόντος ΕΧΠ” [άρθρο 4(3β) ΚΥΑ].
- Κατά τη σύνταξη των ΤΠΣ και ΕΠΣ “πρέπει να λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για την αναδιατύπωση ρυθμίσεων τυχόν προηγούμενων σχεδίων (ΤΠΣ, ΕΠΣ, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ) που ενδέχεται να δημιουργούν αντιθέσεις ή αντιφάσεις προς τις κατευθύνσεις του παρόντος ΕΧΠ” [άρθρο 4(4β) ΚΥΑ].

Από τα παραπάνω προκύπτουν τα εξής:

- Είναι παντελώς ασαφής η έννοια της αναλυτικότερης διατύπωσης -ή προσθήκης νέων- κατευθύνσεων και ρυθμίσεων εκ μέρους των -υπό μελλοντική αναθεώρηση- ΠΧΠ, οι οποίες δεν θα έρχονται σε αντίθεση “με τον πυρήνα” των κατευθύνσεων ή ρυθμίσεων του

ΕΧΠ. Ποιος και με τι κριτήρια θα κρίνει ποιος είναι ο πυρήνας των κατευθύνσεων ή το εάν οι προβλέψεις των ΠΧΠ έρχονται ή μη σε αντίθεση με αυτόν; Τέτοιου είδους ασάφειες, αν και χαρακτηριστικές του συστήματος χωρικού σχεδιασμού εν γένει, σημαίνουν ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες, ή και άλλοι εμπλεκόμενοι όπως οι μελετητές, θα χρειαστεί να προβαίνουν σε κατά περίπτωση ερμηνεία των προβλέψεων του ΕΧΠ και να πράττουν κατά το δοκούν π.χ. στον επόμενο κύκλο αναθεωρήσεων του ΠΧΠ. Απώτερη συνέπεια αυτής της διαρκούς ανάγκης για ερμηνεία είναι, με κάθε νέο κύκλο μελετών και σχεδίων, να ενισχύεται η ετερογένεια που χαρακτηρίζει τα εργαλεία του χωρικού σχεδιασμού, αλλά και τελικά να μειώνεται σε σημαντικό βαθμό η επιζητούμενη ασφάλεια δικαίου.

- Σε συνάφεια με το παραπάνω, και όπως έχουμε σχολιάσει στο πλαίσιο της διαβούλευσης πολλών άλλων εργαλείων της χωρικής και γενικότερα της περιβαλλοντικής πολιτικής, η ίδια η ιεραρχική δομή του συστήματος χωρικού σχεδιασμού χρειάζεται επειγόντως αναθεώρηση, προκειμένου να ενισχυθεί η σαφήνεια και η αποτελεσματικότητα με την οποία «συνδιαλέγονται» μεταξύ τους τα εργαλεία των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού. Με την πρόβλεψη του παρόντος ΕΧΠ για αναθεώρηση των ΠΧΠ ώστε τα τελευταία να μην έρχονται σε αντίθεση ή αντίφαση με τις προβλέψεις του ΕΧΠ, είναι εμφανές ότι, τελικά, το κρίσιμο επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού είναι το «εθνικό» και το «ειδικό», το οποίο υπερισχύει των υποκείμενων επιπέδων. Εξάλλου το ίδιο το ΠΧΠ σπεύδει να καταστήσει σαφή αυτή τη σχέση, καθώς στις μεταβατικές του διατάξεις προβλέπει ότι «μέχρι την αναθεώρηση/ τροποποίηση των ΠΧΠ, προκειμένου να εναρμονιστούν με το παρόν ΕΧΠ, οι κατευθύνσεις/ ρυθμίσεις του παρόντος κατισχύουν τυχόν αντίθετων διατάξεων των ΠΧΠ» [άρθρο 13(3) ΚΥΑ]. Αυτό σημαίνει ότι η αρμόδια αρχή προβαίνει σε θέσπιση ειδικών ρυθμίσεων ανά περιοχή μέσω των “τομεακών” εργαλείων εθνικού επιπέδου. Αντιθέτως, σύμφωνα με τη διάρθρωση του ίδιου του συστήματος αλλά και την κοινή πρακτική της επιστήμης του χωρικού σχεδιασμού, τα ΠΧΠ “δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις και εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, τις οποίες συντονίζουν, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν σε επίπεδο Περιφέρειας” [άρθ. 6(5) ν. 4447/2016]. Άλλωστε πώς θα ήταν δυνατό να εναρμονιστούν αποτελεσματικά οι τομεακές, και άρα αποσπασματικές, προβλέψεις των ΕΧΠ σε επίπεδο περιφέρειας, χωρίς τη δέουσα προσέγγιση από ένα εργαλείο που έχει περισσότερο ολοκληρωμένο και όχι τομεακό χαρακτήρα, όπως τα ΠΧΠ; [Σημειωτέον ότι, από αυτή την άποψη, είναι παντελώς λανθασμένες, αν όχι ειρωνικές, οι επισημάνσεις που γίνονται από την ΣΜΠΕ (σελ. 146) περί ανάγκης παροχής από το ΕΧΠ “δεσμευτικών χωροταξικών κατευθύνσεων οι οποίες θα δράσουν κατασταλτικά ως προς τις αντιφάσεις που δημιουργούνται στα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια”]. Συγχρόνως, επειδή και η χρονική αλληλουχία της έγκρισης των εργαλείων διαφόρων επιπέδων είναι επίσης άκρως προβληματική (π.χ. πρώτα έγινε η αναθεώρηση των ΠΧΠ και ακολούθως υλοποιείται η αναθεώρηση των ΕΧΠ), οι προβλέψεις του ΕΧΠ σημαίνουν γενικότερα ότι κάθε φορά που αναθεωρείται ένα σχέδιο ανώτερου επιπέδου θα πρέπει επίσης να αναθεωρούνται τα σχέδια του χαμηλότερου επιπέδου, ενέργεια η οποία είναι παντελώς ατελέσφορη. Κατά συνέπεια, η κραυγαλέα πρόβλεψη του ΕΧΠ για “αναγκαστική” αναθεώρηση των ΠΧΠ, και μεταβατικά για κατίσχυση του ΕΧΠ Τουρισμού έναντι των ΠΧΠ, ουσιαστικά ακυρώνει το περιφερειακό επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού και πρέπει να αποσυρθεί. Αντί αυτής, θα πρέπει να εισαχθούν ειδικές μεταβατικές διατάξεις με τις οποίες να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά

τυχόν αντιθέσεις ή αντιφάσεις ανάμεσα στα επιμέρους εργαλεία που ανήκουν στο ίδιο ή σε διαφορετικά επίπεδα του συστήματος χωρικού σχεδιασμού.

- Σε συνάφεια με το παραπάνω, χρειάζεται να τονιστεί ότι η συμπερίληψη διατάξεων στα ειδικά πλαίσια περί κατίσχυσης τους έναντι των εργαλείων του υποκείμενου επιπέδου σχεδιασμού, παρότι στα όρια της νομιμότητας, ανατρέπει ουσιωδώς το ιεραρχικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, έτσι όπως αυτό περιγράφεται στον νόμο. Αυτήν την επικίνδυνη τακτική εκ μέρους της αρμόδιας αρχής επιβεβαιώνει και η πρόσφατη τροποποίηση του νομικού πλαισίου (τροποπ. του άρθ. 6, παρ. 1 από τον ν. 5106/2024), με την οποία απαλείφθηκε από το περιεχόμενο των ΠΧΠ η δυνατότητα προσδιορισμού ρυθμίσεων (αφήνοντας μόνο την παροχή κατευθύνσεων). Με αυτόν τον τρόπο, ουσιαστικά καταργείται η κανονιστική ισχύς των ΠΧΠ, η οποία μεταφέρεται προς το ανώτερο ιεραρχικά επίπεδο των ΕΧΠ. Κατά συνέπεια, οι όποιες προβλέψεις κανονιστικού χαρακτήρα του ΕΧΠ για τον Τουρισμό, όσο περιορισμένες και ασαφείς και αν είναι, θα είναι τελικά οι μόνες που θα δεσμεύουν τον σχεδιασμό τοπικού επιπέδου (ΤΠΣ/ ΕΠΣ). Επομένως, η απαλοιφή της δυνατότητας θέσπισης ρυθμίσεων για τα ΠΧΠ, δηλαδή ουσιαστικά ρυθμίσεων στο επίπεδο εκείνο του σχεδιασμού όπου εναρμονίζονται οι από τη φύση τους αποσπασματικές προβλέψεις του υπερκείμενου σχεδιασμού (Ειδικά Πλαίσια), εκτός από καθαυτή προβληματική για τους λόγους που εξηγήσαμε παραπάνω, αναδεικνύει περαιτέρω το μεγάλο κενό που συνιστά η έλλειψη διατύπωσης ουσιαστικών και αποτελεσματικών ρυθμίσεων από το υπό κρίση ΕΧΠ για τον Τουρισμό.
- Είναι εξίσου προβληματική η πρόβλεψη του ΕΠΧ σχετικά με την αναδιατύπωση ρυθμίσεων τυχόν προηγούμενων εργαλείων πολεοδομικού σχεδιασμού. Αν πρόκειται για ΤΠΣ, ΕΠΣ, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ, τα οποία μπορεί να εμπίπτουν στο χωρικό πεδίο εφαρμογής των σήμερα σε ισχύ εργαλείων (ΤΠΣ, ΕΠΣ), είναι προφανές ότι, με την τροποποίηση των πρώτων από τα δεύτερα, θα πρέπει να ικανοποιηθεί η γενική πρόβλεψη περί εναρμόνισης [άρθ. 7(2) και 8(γ) ν. 4447/2016]. Επομένως δεν είναι κατανοητή η ως άνω πρόβλεψη περί αναδιατύπωσης ρυθμίσεων τυχόν προηγούμενων σχεδίων, εφόσον δεν εξειδικεύει την αντίστοιχη πρόνοια του νόμου. Ωστόσο, με τη συγκεκριμένη πρόβλεψη, και με δεδομένο ότι το ΕΠΧ κατισχύει των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων αλλά και ότι ανάμεσα στα εργαλεία αυτά ενδέχεται να υπάρχουν αντιθέσεις ή αντιφάσεις, προκαλείται ακόμα μεγαλύτερη σύγχυση για τα εργαλεία του πολεοδομικού σχεδιασμού σχετικά με το ποιες είναι οι κατευθύνσεις με τις οποίες οφείλουν να εναρμονίζονται (αυτές των ειδικών ή των περιφερειακών πλαισίων;), στην περίπτωση που αυτές εμφανίζουν αντιθέσεις ή αντιφάσεις και ιδίως κατά την περίοδο που τα ΠΧΠ, όπως το προβλέπουν οι συντάκτες του ΕΠΣ, δεν έχουν ακόμα εναρμονιστεί με τα ΕΧΠ. Κατά συνέπεια γίνεται κι εδώ εμφανές ότι αναπαράγονται οι δομικές αδυναμίες του συστήματος χωρικού σχεδιασμού, ενώ η δέουσα αντιμετώπιση από τη μεριά της αρμόδιας αρχής θα ήταν η πρόβλεψη αποτελεσματικών μεταβατικών διατάξεων (και βέβαια η απαραίτητη αποσαφήνιση και ενίσχυση της λειτουργικότητας του συνολικού συστήματος μέσω της τροποποίησης των σχετικών διατάξεων του νόμου). Μόνο με μεταβατικές διατάξεις αυτού του είδους θα γινόταν σαφές στους μελετητές και τις αρμόδιες υπηρεσίες κατά την τρέχουσα περίοδο υλοποίησης του προγράμματος εκπόνησης ΤΠΣ ποιες είναι οι κατευθύνσεις που οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη. Αντιθέτως, αφού η αρμόδια αρχή δεν φαίνεται να λαμβάνει πρόνοια για επίλυση αυτών των διαφοροποιήσεων ανάμεσα στις προβλέψεις διαφορετικών εργαλείων σχεδιασμού, ιδίως των ΕΧΠ και ΠΧΠ, ουσιαστικά

καλούνται οι μελετητές των ΤΠΣ -μαζί και οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες παρακολούθησης των μελετών- να προβαίνουν σε κατά περίπτωση και αποσπασματικές ερμηνείες και επιλογές, οι οποίες αναμένεται να προκαλέσουν ακόμα μεγαλύτερη σύγχυση στο εφαρμοζόμενο σύστημα χωρικού σχεδιασμού συνολικά.

- Τέλος, είναι κατ' αρχήν θετική η πρόβλεψη για δυνατότητα τροποποίησης της κατηγοριοποίησης του εθνικού χώρου από τα εργαλεία του πολεοδομικού σχεδιασμού κατά μία βαθμίδα, αλλά και η ειδικότερη πρόβλεψη για τροποποίηση του ορίου αρτιότητας και των κατηγοριών νέων καταλυμάτων (άρθ. 4, ενότητα 1 ΚΥΑ). Παρέχεται έτσι ένας ορισμένος βαθμός ευελιξίας για τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Καθώς όμως οι ρυθμίσεις καθαυτές είναι προβληματικές, αλλά και επειδή έχουν μόνο μεταβατικό χαρακτήρα (όπως σχολιάσαμε παραπάνω), η ευελιξία αυτή έχει τελικά πολύ περιορισμένη αξία.

Δύο ακόμα γενικότερα ζητήματα που χρήζουν σχολιασμού αφορούν την έλλειψη κατάρτισης της εθνικής χωρικής στρατηγικής και την απουσία συμπερίληψης του θαλάσσιου χώρου.

- Το ΕΧΠ για τον Τουρισμό αποτελεί ακόμα ένα “τομεακό” σχέδιο εθνικού επιπέδου, η σύνταξη του οποίου τελικά προηγήθηκε της κατάρτισης της **εθνικής χωρικής στρατηγικής** (ΕΧΣ), δηλαδή εκείνου του κατευθυντήριου κειμένου που περιλαμβάνει τις βασικές αρχές πολιτικής για την ανάπτυξη και τον σχεδιασμό του χώρου, καθώς και για τον συντονισμό των διαφόρων πολιτικών με χωρικές συνέπειες, καθώς και ενδεικτικές κατευθύνσεις, άξονες και στόχους χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης (άρθ. 3 ν. 4447/2016). Χωρίς τη διαμόρφωση της στρατηγικής αυτής, τα ειδικά πλαίσια, αλλά και ο υποκείμενος περιφερειακός σχεδιασμός, παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα συντονισμού και αποτελεσματικότητας, κάτι που το υπό κρίση ΕΧΠ επιβεβαιώνει περίτρανα (με βάση στον σχολιασμό που προηγήθηκε). Η κατάρτιση της ΕΧΣ πρέπει, επιτέλους, να αποτελέσει προτεραιότητα για την αρμόδια αρχή, ενώ συγχρόνως θα πρέπει να βελτιστοποιηθεί το σχετικό νομικό πλαίσιο, ενισχύοντας το κανονιστικό της περιεχόμενο, τη δεσμευτικότητά της ως προς τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, αλλά και τη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισής της, όπως είχαμε σχετικά σχολιάσει κατά την τελευταία σχετική τροποποίηση του νομικού πλαισίου.²⁶
- Το ΕΧΠ δεν περιλαμβάνει καμία αναφορά στην ανάλυσή του και καμία πρόβλεψη οποιουδήποτε τύπου σχετικά με τον **θαλάσσιο χώρο**. Σε επίπεδο ρυθμίσεων, αυτό δεν είναι κατ' ανάγκη προβληματικό, διότι τα κατάλληλα εργαλεία για αυτόν τον σκοπό είναι τα θαλάσσια χωροταξικά πλαίσια που, σύμφωνα με τη σχετική οδηγία για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό, αποτελούν μια «ολοκληρωμένη προσέγγιση προγραμματισμού και διαχείρισης» (προοίμιο παρ. 1 οδηγίας 2014/89/ΕΕ) «βασισμένη στο οικοσύστημα» (άρθ. παρ. 1 και προοίμιο παρ. 14). Μάλιστα η ένταξή τους σε επίπεδο σχεδιασμού υποκείμενο αυτού των ειδικών πλαισίων υποσκάπτει την ολοκληρωμένη αυτή προσέγγιση.²⁷ Ωστόσο η παντελής έλλειψη εξέτασης ορισμένων κομβικών ζητημάτων που αφορούν στον θαλάσσιο χώρο κατά τη διαφαινόμενη ανάλυση του ΕΧΠ (όπως π.χ. υποδομές και δίκτυα θαλάσσιων μεταφορών κ.ά.) δεν μπορεί παρά να συνεπάγεται την παραγνώριση, εκ μέρους του ΕΧΠ, σημαντικών παραμέτρων που επηρεάζουν τη χωρική οργάνωση του τουρισμού. Επίσης προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι, παρά την

²⁶ Βλ. σχόλια WWF Ελλάς στη διαβούλευση του χωροταξικού νομοσχεδίου το 2020 (και πλέον ν. 4759/2020), https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=764071.

²⁷ Βλ. σχόλια WWF Ελλάς στην προαναφερόμενη διαβούλευση.

προαναφερόμενη παραγνώριση και την πλήρη απουσία προβλέψεων, το ΕΧΠ σπεύδει να “θυμίσει”, στο άρθρο 4, την ανώτερη ιεραρχικά του θέση έναντι των ΘΧΠ, έτσι όπως αυτή τίθεται από τον νόμο (άρθ. 8 ν. 4546 όπως ισχύει).

Σχόλια σχετικά με τις προτάσεις για επίλυση συγκρούσεων χρήσεων

Επίσης στην ειδικότερη ενότητα 2 του άρθρου 4 του ΕΧΠ για τον Τουρισμό σχετικά με την **επίλυση συγκρούσεων ανάμεσα σε τουρισμό και άλλες χρήσεις** παρατηρούνται τα εξής προβληματικά σημεία:

- Σχετικά με τη σύγκρουση χρήσεων τουρισμού - βιομηχανίας: Στις περιοχές Α, Β και Γ κατηγορίας «επιβάλλεται κατά κανόνα» η χωροθέτηση βιομηχανικών εγκαταστάσεων μέσης και υψηλής όχλησης σε οργανωμένους υποδοχείς, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται η τυχόν σημειακή χωροθέτηση της βιομηχανίας, η οποία «δεν πρέπει να θίγει το περιβάλλον και το τοπίο ως τουριστικούς πόρους». Φυσικά, η έννοια του "τουριστικού πόρου" είναι απολύτως ασαφής, και το ίδιο είναι και το ότι δεν πρέπει να θίγεται το περιβάλλον ως "τουριστικός πόρος" (άραγε, μπορεί να θίγεται το περιβάλλον με άλλον τρόπο;). Έπειτα, η διάταξη αυτή ουσιαστικά προτρέπει -και δεν υποχρεώνει- σε χωροθέτηση εγκαταστάσεων μόνο σε οργανωμένους υποδοχείς, ενώ αφήνει περιθώριο για σημειακές και κατά περίπτωση χωροθετήσεις, αναπαράγοντας έτσι το σήμερα υφιστάμενο και κυρίαρχο πρότυπο χωροθέτησης, και μάλιστα με ιδιαίτερα ασαφή κριτήρια (άραγε πώς οι αδειοδοτούσες αρχές θα κρίνουν το εάν και κατά πόσο θίγεται το περιβάλλον και το τοπίο;). Η ίδια ασάφεια διέπει και την συμπληρωματική πρόβλεψη για (μάλλον) χαμηλής όχλησης βιομηχανικές δραστηριότητες ειδικού χαρακτήρα, καθώς “κρίνεται επιθυμητή” η συνύπαρξη της παραδοσιακής βιοτεχνίας – χειροτεχνίας καθώς και μονάδων τυποποίησης τοπικών προϊόντων. Οι προαναφερόμενες εγκαταστάσεις δεν προσδιορίζονται με ακρίβεια στο νομικό πλαίσιο, επομένως τελικά το ποιες “μη οχλούσες” βιομηχανικές εγκαταστάσεις θα επιτρέπεται να χωροθετούνται σε περιοχές Α, Β και Γ επαφίεται στην κρίση των αρμόδιων αδειοδοτικών αρχών.
- Σχετικά με τη σύγκρουση χρήσεων τουρισμού - εξόρυξης: Αναπαράγοντας τη λογική του ειδικού χωροταξικού για τη βιομηχανία, το ΕΧΠ αναφέρει ότι οι εξορυκτικές δραστηριότητες, λόγω της φύσης τους, δεν μπορούν να αποκλειστούν ακόμα και από τις περιοχές προτεραιότητας για τον τουρισμό.²⁸ Και ακολούθως προβαίνει στη γενικόλογη πρόβλεψη ότι η ανάπτυξη νέων ή η επέκταση υφιστάμενων εξορυκτικών δραστηριοτήτων “είναι δυνατή ύστερα από συνεκτίμηση κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών παραμέτρων”. Με άλλα λόγια, το ΕΧΠ δεν προβαίνει σε καμία ουσιαστική διευθέτηση της συγκεκριμένης σύγκρουσης χρήσεων. Γενικά, οι εξορυκτικές δραστηριότητες (σε φάση λειτουργίας) και ο τουρισμός είναι απολύτως ασύμβατες δραστηριότητες, και αυτή η θεώρηση διέπει και τη θεσμοθετημένη κατηγοριοποίηση χρήσεων γης (π.δ. 59/2018), βάσει της οποίας θα διαμορφωθεί ο υποκείμενο σχεδιασμός τοπικού επιπέδου προς τον οποίο υποτίθεται ότι το σχολιαζόμενο σχέδιο ΚΥΑ παρέχει κατευθύνσεις. Εφόσον το ΕΧΠ επιλέγει να δώσει προβάδισμα στις εξορυκτικές δραστηριότητες, τότε απαιτείται η

²⁸ Οι “περιοχές προτεραιότητας”, αναφερόμενες στο παρόν εδάφιο αλλά και σε άλλα σημεία του σχεδίου ΚΥΑ, συνιστούν μια νέα κατηγορία περιοχών, οι οποίες δεν ορίζονται και δεν περιγράφονται.

επιλογή αυτή να διατυπωθεί ρητά, να υπάρξει μέριμνα για αντισταθμιστικά οφέλη στις επηρεαζόμενες τουριστικές επιχειρήσεις, και να εκτιμηθούν οι σχετικές επιπτώσεις στην ΣΜΠΕ (κάτι που δεν συμβαίνει). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι συντάκτες του ΕΧΠ δεν έχουν αναλύσει στο ελάχιστο τις εξορυκτικές δραστηριότητες, διότι οι ορυκτοί πόροι δεν είναι όλοι της ίδιας σπανιότητας - με άλλα λόγια, η εξόρυξη "άφθονων" εξορυκτικών πόρων (π.χ. λατομικά ορυκτά) μπορεί ενδεχομένως να εκτοπιστεί από τουριστικές δραστηριότητες, σε αντίθεση με τους σπάνιους (π.χ. μεταλλευτικά ορυκτά, κρίσιμες πρώτες ύλες). Σε κάθε περίπτωση, ακόμα και αν το ΕΧΠ αποσκοπεί να δώσει τη συγκεκριμένη γενική κατεύθυνση περί "συνεκτίμησης", θα μπορούσε να περιλαμβάνει μία πρόβλεψη για θέσπιση κριτηρίων ή και διαδικασίας, με βάση τα οποία να γίνεται η συνεκτίμηση αυτή. Σε κάθε περίπτωση, ο βασικός προσδιορισμός της συνύπαρξης ανάμεσα στις συγκεκριμένες ανταγωνιστικές χρήσεις είναι σαφώς απαραίτητο να γίνει στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού, και κατά δεύτερο λόγο στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, και μάλιστα και εκεί με συστηματικό τρόπο (παροχή κατευθύνσεων προς τις αδειοδοτούσες αρχές).

- Σχετικά με την πιθανή σύγκρουση χρήσεων τουρισμού - ΑΠΕ: Και σε αυτήν την περίπτωση, η πρόβλεψη του ΕΧΠ είναι ιδιαίτερα αδύναμη αλλά και μερικώς ασαφής, καθώς αναφέρεται σε "ελεγχόμενη συγκέντρωση ΑΠΕ χωρίς να αποκλείεται ο συνδυασμός τους με την ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων με τους όρους που προβλέπει το Ειδικό Πλαίσιο για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)".²⁹ Καταρχάς, η έννοια της "ελεγχόμενης συγκέντρωσης ΑΠΕ" είναι απολύτως ασαφής, και δεν χρησιμοποιείται από το ισχύον ΕΧΠ-ΑΠΕ (που χρησιμοποιεί διαφορετικές έννοιες). Επίσης, η προσέγγιση του καθορισμού ελάχιστων αποστάσεων ως ισχύει είναι επίσης προβληματική: χωρίς ειδικότερες προβλέψεις χωρικού χαρακτήρα (π.χ. καθορισμός ζωνών εγκατάστασης ή ζωνών αποκλεισμού), και χωρίς να έχει ποτέ γίνει μια ενδελεχής αξιολόγηση και ιεράρχηση ασυμβατότητας των διαφόρων χρήσεων, ουσιαστικά επιτρέπει την ανάπτυξη ΑΠΕ στο "υπόλοιπο" του χώρου που δεν έχει καταληφθεί από άλλες χρήσεις, ακόμα και από μεμονωμένα κτίρια της εκτός σχεδίου δόμησης και αυθαίρετους οικισμούς. Με τον τρόπο αυτόν, φαίνεται να επιβραβεύει την εκτός σχεδίου και τους αυθαίρετους οικισμούς, προσφέροντάς τους ζώνη ελεύθερη από εγκαταστάσεις ΑΠΕ. Γενικότερα διαπιστώνουμε ότι και σε αυτήν την περίπτωση μιας σημαντικής σύγκρουσης χρήσεων, το ΕΧΠ για τον Τουρισμό δεν προβαίνει στη διατύπωση λύσεων, παραπέμποντας σιωπηρά το κρίσιμο αυτό ζήτημα στο υπό αναθεώρηση ΕΧΠ για τις ΑΠΕ. Εδώ πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι είναι επί της αρχής σωστή η πρόβλεψη (άρθρ. 7 περ. Ε του σχεδίου ΚΥΑ) ότι *"σε όλες τις περιοχές με προτεραιότητα τουρισμού απαιτείται [...] να εξασφαλισθεί η ενεργειακή επάρκεια και [...] να προωθηθεί η χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για την εξυπηρέτηση και την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών των μονάδων και των υποστηρικτικών τους υποδομών (π.χ. μονάδες αφαλάτωσης)".*

²⁹ Οι όροι που προβλέπει το ισχύον ΕΧΠ για τις ΑΠΕ αφορούν στον καθορισμό ελάχιστης απόστασης 1.000 μ. (και ειδικότερες σχετικές προϋποθέσεις που μπορεί να μειώσουν την απόσταση αυτή) για αιολικούς σταθμούς από ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ του γ'γενούς τομέα, θεματικά πάρκα, τουριστικούς λιμένες, άλλες θεσμοθετημένες ή διαμορφωμένες τουριστικά περιοχές, τουριστικά καταλύματα και ειδικές τουριστικές υποδομές (κ.υ.α. 49828/2008 - Παράρτημα ΙΙ). Επιπρόσθετα, αν λάβουμε υπόψη ότι ορισμένες τουριστικές εγκαταστάσεις δομούνται με όρους κατοικίας, τότε στους όρους που αναφέρει εδώ το ΕΧΠ για τον Τουρισμό περιλαμβάνονται και οι αντίστοιχες ελάχιστες αποστάσεις ανάμεσα σε αιολικούς σταθμούς και οικιστικές δραστηριότητες (από 500 έως 1.500 μ.).

- Σχετικά με τη σύγκρουση χρήσεων τουρισμού - υδατοκαλλιέργειών: Σε αυτήν την περίπτωση το ΕΧΠ γίνεται πιο συγκεκριμένο, καθώς ορίζει ότι η χωροθέτηση νέων μονάδων “πρέπει να αποφεύγεται” (γιατί όχι να απαγορεύεται;) στις περιοχές Α, Β και Γ, ενώ στις περιοχές Δ και Ε προβλέπεται ότι μπορεί να χωροθετούνται νέες μονάδες “σε διακριτά τμήματα τους που δεν παρουσιάζουν τουριστικό ενδιαφέρον είτε μεμονωμένα είτε σε οργανωμένους υποδοχείς”. Η διάταξη αυτή είναι κατ’ αρχάς θετική, ωστόσο και πάλι απουσιάζει η παροχή σαφών κριτηρίων και ειδικότερων κατευθύνσεων για τη δυνατότητα χωροθέτησης υπό τις προτεινόμενες προϋποθέσεις (πώς θα ορίζεται και από ποιον ποιες θα είναι αυτές οι περιοχές χωρίς τουριστικό ενδιαφέρον ή το εάν επηρεάζονται περιοχές με τουριστικό ενδιαφέρον;).

Σχόλια σχετικά με τις κατευθύνσεις για το καθεστώς δόμησης

Το ΕΧΠ, εκτός από τις προβλέψεις του σχετικά με τη δόμηση των τουριστικών εγκαταστάσεων σε διάφορες διατάξεις, αφιερώνει το άρθρο 8 ειδικά στη μεταχείριση αυτού του κρίσιμου θέματος.

Σχετικά με τα μη κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα που δομούνται με όρους δόμησης κατοικίας, το άρθρ. 8(3α) προβλέπει: «Ο επιτρεπόμενος αριθμός κλινών στα μη κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα που δομούνται με όρους δόμησης κατοικίας να μην υπερβαίνει τις επιτρεπόμενες κλίνες σε κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα, σύμφωνα με την κατά περίπτωση ισχύουσα γενική χρήση γη». Εδώ επιχειρείται από τους συντάκτες του ΕΧΠ μια ρύθμιση κλαδικού χαρακτήρα, η οποία επιπρόσθετα είναι ασαφής (σε ποιο χωρικό επίπεδο τίθεται το όριο αυτό στη σχέση κύριων-μη κύριων καταλυμάτων;). Η ρύθμιση αυτή, η οποία αποτελεί πάγιο, θα λέγαμε, ζητούμενο εκ μέρους του ξενοδοχειακού κλάδου προς αντιμετώπιση του ανταγωνισμού, στερείται τεκμηρίωσης σχετικά με τη σκοπιμότητά της, είναι τελείως ασαφές τι χωρικό αποτέλεσμα παράγει ή ακόμα και ποιο είναι το επιθυμητό αποτέλεσμα που επιδιώκεται μέσω αυτής. Επισημαίνεται σχετικά ότι, στις εκτός σχεδίου περιοχές, η δόμηση των μη κύριων καταλυμάτων γίνεται με τους όρους της κατοικίας και άρα χαμηλότερο σ.δ., ενώ στις εντός σχεδίου περιοχές (ή στις εκτός σχεδίου των νέων ΤΠΣ) το π.δ. 59/2018 περί χρήσεων γης δεν κάνει διάκριση ανάμεσα στις χρήσεις γης που αφορούν κύρια και μη κύρια καταλύματα, επομένως ο χωρικός προσδιορισμός της σχέσης κύριων-μη κύριων είναι ήδη ασαφής και προβληματικός. Επιπρόσθετα, είναι ασαφές πώς θα εφαρμοστεί η ρύθμιση αυτή (π.χ. αναμένεται μέσω της αδειοδότησης των καταλυμάτων να απαγορευθεί σε ορισμένες περιοχές η ίδρυση νέων μη κύριων καταλυμάτων;) ή πώς θα εφαρμοστεί ειδικότερα σε περιοχές όπου η αναλογία μη κύριων προς κύρια καταλύματα είναι υψηλή; Κρίνοντας με βάση τις ασάφειες αυτές, θεωρούμε ότι η ρύθμιση αυτή θα πρέπει, κατ’ αρχάς, να τεκμηριωθεί κατάλληλα, να εκτιμηθεί το αποτέλεσμα και οι επιπτώσεις της, και τελικά η ίδια η ρύθμιση να εξειδικευτεί και τροποποιηθεί σε μεγάλο βαθμό. Σημειώνεται, επίσης, ότι συναφής είναι και η κατεύθυνση που προτείνεται για τις περιοχές Α και Β περί καθορισμού περιορισμών στον αριθμό χώρων διαμοιρασμού και απλών νοικιαζόμενων δωματίων ως ποσοστού των κλινών των κύριων τουριστικών καταλυμάτων - ωστόσο για την κατεύθυνση αυτή δεν παρέχεται περαιτέρω διευκρίνιση και εξειδίκευση.

Επίσης, με το προτεινόμενο άρθρ. 8 (σημείο 2) χωροθετούνται, στην ουσία, τουριστικά καταλύματα δυναμικότητας έως 150 κλίνες σε περιοχές αμιγούς κατοικίας. Μάλιστα, το σχέδιο ΕΧΠ προτείνει η χωροθέτηση αυτή να γίνει αναδρομικά (και για θεσμοθετημένες περιοχές αμιγούς κατοικίας). Καταρχάς, είναι σκανδαλώδες να καταστρατηγείται τόσο απροκάλυπτα η ίδια η λογική των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης (και ο πολεοδομικός σχεδιασμός εν γένει), εισάγοντας στην καλύτερα προφυλασσόμενη κατηγορία οικιστικών χρήσεων τουριστικές μονάδες μεσαίου μεγέθους, δηλαδή χρήσεις με σημαντικό αποτύπωμα που δεν συνάδουν με τον χαρακτήρα αυτής της κατηγορίας. Επίσης, μια τέτοια ρύθμιση ή κατεύθυνση αυτή απαιτεί στρατηγική εκτίμηση επιπτώσεων, διότι τροποποιεί εγκεκριμένα σχέδια χρήσεων γης [πρβλ. άρθρ. 2 (α) οδηγίας 2001/42]. Σε κάθε περίπτωση, παρόμοια εκτίμηση δεν υπάρχει στην ΣΜΠΕ που συνοδεύει το προτεινόμενο ΕΧΠ. Κατά την νομολογία, η επιδείνωση του καθεστώτος των χρήσεων γης είναι "συνταγματικώς ανεκτή" "μόνον κατ' εξαίρεση" και εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, τεκμηριωμένοι από ειδική επιστημονική μελέτη (πρβλ. ΣτΕ 3500/2009 Ολομ., 123/2007 Ολομ., 254/2014). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η προτεινόμενη επιδείνωση (ανάμειξη) των χρήσεων δεν γίνεται "κατ' εξαίρεση" αλλά συνολικά, και δεν εξετάζεται από την συνοδευτική ΣΜΠΕ. Οι παραλείψεις αυτές δεν συμβιβάζονται με τις διαπιστώσεις του ίδιου του σχεδίου ΕΧΠ, το οποίο υπογραμμίζει την ανάγκη "υιοθέτηση(ς) ενός επιστημονικά ολοκληρωμένου χωρικού σχεδιασμού" ως "προϋπόθεσης για την ορθολογική ανάπτυξη των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων και ο τουρισμός" (σημείο 15 του μέρους Β του προοιμίου).

Σχόλια σχετικά με τις προτάσεις για άλλες μορφές σχεδιασμού

Το άρθρο 10 του σχεδίου ΚΥΑ περιλαμβάνει προτάσεις για τις αναγκαίες υποστηρικτικές υποδομές και για άλλες μορφές σχεδιασμού και προγραμματισμού. Το άρθρο αυτό είναι ιδιαίτερα προβληματικό. Χαρακτηρίζεται από μία γενικολογία που δεν επιτρέπει να διακριβωθεί οποιαδήποτε "κατεύθυνση" ή -πολύ περισσότερο- "ρύθμιση". Πρόκειται για αυτονόητες κοινοτοπίες χωρίς συγκεκριμένο περιεχόμενο ("εξασφάλιση...επάρκειας των υδατικών πόρων", "να εξασφαλιστεί η ενεργειακή επάρκεια", "επεξεργασία λυμάτων") ή λεπτομέρειες που δεν έχουν θέση σε ένα ΕΧΠ ("κάλυψη των τουριστικών προορισμών με ειδικές σημάνσεις"). Για τα θέματα αυτά, υπάρχει εκτεταμένη ειδική νομοθεσία και ειδικός τομεακός σχεδιασμός, ο οποίος δεσμεύει την διοίκηση και δεν μπορεί να αγνοείται από το ΕΧΠ. Μάλιστα, θα έπρεπε το ΕΧΠ να λαμβάνει υπόψη με ουσιαστικό τρόπο όχι μόνο τους στόχους αλλά και τα μέτρα που θεσπίζονται από τα εργαλεία των διαφόρων πολιτικών, ειδικά εκείνα που έχουν χωρικές διαστάσεις.

Για παράδειγμα, στον υδατικό τομέα, υπάρχουν τα Σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών και τα Σχέδια Διαχείρισης Κινδύνων Πλημμύρας. Τα παραπάνω αποτελούν μία βάση για την κατηγοριοποίηση του χώρου [π.χ., ορίζοντας υδατικά σώματα σε κακή ποιοτική κατάσταση, ή Ζώνες Δυνητικά Υψηλού Κινδύνου Πλημμύρας (ΖΔΥΚΠ)], η οποία θα έπρεπε να είχε αξιοποιηθεί από το προτεινόμενο ΕΧΠ για την κατηγοριοποίηση του χώρου. Πράγματι, περιοχές με ανεπαρκείς υδατικούς πόρους, ή εκτεθειμένες σε σοβαρούς κινδύνους πλημμύρας, δεν μπορεί να είναι αναπτυσσόμενες ή ανεπτυγμένες, αλλά το θέμα αυτό δεν εξετάζεται σοβαρά από το προτεινόμενο ΕΧΠ. Στο ίδιο πνεύμα, αγνοείται ότι η χώρα έχει Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για τις Μεταφορές (2019) που καταγράφει τις μεταφορικές

υποδομές και τις ελλείψεις τους (ζήτημα ζωτικής σημασίας για τον τουρισμό). Ανεξάρτητα από τις αδυναμίες ή τα κενά του, η χώρα έχει επίσης πλήρη σχεδιασμό στον τομέα των αποβλήτων (ΕΣΔΑ, ΠΕΣΔΑ). Για παράδειγμα, τα ΠΕΣΔΑ περιέχουν μελλοντικά σενάρια διαχείρισης αποβλήτων ΑΣΑ (αστικών στερεών απορριμμάτων), τα οποία θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη. Στον τομέα της ενέργειας, υπάρχει το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), και το (κυλιόμενο) Δεκαετές Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΔΠΑ) του ΕΣΜΗΕ (τα οποία, μεταξύ άλλων, εξετάζουν θέματα που άπτονται του τουρισμού, όπως η διασυνδεσιμότητα και η εξέλιξη του ενεργειακού συστήματος). Σημειώνεται ότι, κατά την νομοθεσία (άρθ. 5 παρ. 2β ν. 4447/2016 όπως ισχύει), τα ΕΧΠ οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη "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". Κατά συνέπεια, το ΕΧΠ δεν έχει την ευχέρεια να αγνοεί τα σχέδια αυτά.

Σχόλια σχετικά με την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΕΧΠ

Το σχέδιο ΚΥΑ περιλαμβάνει συγκεκριμένη διάταξη σχετικά με τον μηχανισμό παρακολούθησης της χωρικής διάρθρωσης και ανάπτυξης του τουρισμού και αξιολόγησης της εφαρμογής του (άρθ. 11). Ωστόσο πρόκειται για μια ευχολογικού χαρακτήρα και αμιγώς διαδικαστική πρόβλεψη (εξ' ου και ο "μηχανισμός" στον τίτλο του συγκεκριμένου άρθρου), με γενικές αναφορές σε "ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα για όλες τις μορφές χωρικού σχεδιασμού", στην τροφοδότηση αυτού από τον "υπό δημιουργία Ενιαίο Ψηφιακό Χάρτη", και σε ζητήματα μητρώου επιχειρήσεων και στατιστικής απογραφής. Σε ό,τι αφορά καθαυτό το επιστημονικό περιεχόμενο της παρακολούθησης (και κατά συνέπεια της αξιολόγησης του ίδιου του ΕΧΠ), η διάταξη παραπέμπει μόνο στους "αναγκαίους δείκτες παρακολούθησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων" της ΣΜΠΕ, πρόβλεψη που κατ' αρχάς είναι μερική, καθώς αφορά στην παρακολούθηση των επιπτώσεων και όχι στην ίδια την τουριστική ανάπτυξη ή την εφαρμογή του ΕΧΠ. Επιπρόσθετα, και όπως θα δούμε παρακάτω, το ίδιο το σύστημα περιβαλλοντικής παρακολούθησης της ΣΜΠΕ εμφανίζει αντίστοιχα προβλήματα.

Σχόλια επί της ΣΜΠΕ

Η ΣΜΠΕ του ΕΧΠ χαρακτηρίζεται από σοβαρότατες αδυναμίες, και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό που ουσιαστικά καθιστούν τη μελέτη αυτή ένα γενικόλογό κείμενο, το οποίο σε καμία περίπτωση δεν επιτελεί ουσιαστικά το ρόλο του έτσι όπως προβλέπεται από την ενωσιακή και εθνική νομοθεσία. Οι αδυναμίες αυτές αφορούν: α) την εκτίμηση των επιπτώσεων και τον καθορισμό μέτρων, β) τη διενέργεια δέουσας εκτίμησης, και γ) το σύστημα περιβαλλοντικής παρακολούθησης.

α) Εκτίμηση επιπτώσεων και καθορισμός μέτρων

Κατ' αρχάς, η αδυναμία καθορισμού συγκεκριμένων, σαφών και χωροταξικού χαρακτήρα στόχων της μελέτης ΕΧΠ (όπως επισημάνθηκε παραπάνω), καθώς και οι εν πολλοίς ασαφείς,

έωλες και περιοριστικά χωρικού χαρακτήρα κατευθύνσεις και ρυθμίσεις, δεν θα μπορούσαν παρά να επηρεάζουν αρνητικά και σε μεγάλο βαθμό την ΣΜΠΕ. Άλλωστε πώς θα ήταν δυνατό να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις, να εξεταστούν εναλλακτικές λύσεις και να προταθούν μέτρα για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των προτεινόμενων κατευθύνσεων και ρυθμίσεων, τη στιγμή που αυτές είναι ιδιαίτερας ασαφείς, αόριστες και στερούνται χωρικού χαρακτήρα και εξειδίκευσης;

Η καθαυτή **εκτίμηση των επιπτώσεων** είναι, συγχρόνως, ιδιαίτερα γενικόλογη και θεωρητική, χωρίς η κλίμακα ή ο χαρακτήρας της μελέτης ως χωροταξικού σχεδίου εθνικού επιπέδου να δικαιολογούν αυτήν την ελλιπή προσέγγιση. Ένα παράδειγμα αποτελεί η εκτίμηση των επιπτώσεων στη βιοποικιλότητα: Η ΣΜΠΕ αναγνωρίζει ότι η εφαρμογή του ΕΧΠ δύναται να επηρεάσει τις προστατευόμενες περιοχές, αλλά π.χ. οι οργανωμένες μορφές εγκαταστάσεων, με βάση τον περιορισμό κατά το ήμισυ του συντελεστή δόμησης, εκτιμάται ότι θα έχουν “περιορισμένη επίδραση ως προς την έκταση κατάληψης και την απώλεια ενδιαίτηματος” της π.π. (ΣΜΠΕ, σελ. 315-316). Επίσης εκτιμά ότι, με κατάλληλο μετριασμό των επιπτώσεων σε επίπεδο έργων, όπως με “την πραγματοποίηση κατάλληλων φυτεύσεων στις εκχερσωμένες ή πλησίον αυτών περιοχές και την ενίσχυση των φυτεύσεων”, “οι αρνητικές επιπτώσεις στην βιοποικιλότητα μπορούν να εξαλειφθούν και σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να υπάρξει αναβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος της περιοχής μέσω της φύτευσης ενδημικών ειδών με άμεσες θετικές επιπτώσεις στην βιοποικιλότητα” (όπ.π., σελ. 316-317). Επίσης σημειώνεται ότι, με βάση παρατηρήσεις όπως οι παραπάνω, αλλά και το γεγονός ότι “οι ΖΔΟΕ και οι ΖΒΔΦΠ αποτελούν τις λιγότερο κρίσιμες για τη βιοποικιλότητα ζώνες των προστατευόμενων περιοχών”, η επιρροή του ΕΧΠ έχει “πρωτογενείς αρνητικές επιπτώσεις μικρής έντασης στις εκτάσεις των προστατευόμενων περιοχών, οι οποίες μπορούν να προληφθούν ή να μετριασθούν σε μεγάλο βαθμό και να αποφευχθούν με τη λήψη κατάλληλων μέτρων” (όπ.π.). Σε ό,τι αφορά τις επιπτώσεις ως προς τη μείωση της έκτασης ή τον κατακερματισμό τύπων οικοτόπων και τη συνεπαγόμενη απειλή της ακεραιότητας ή τον επηρεασμό της αντιπροσωπευτικότητας, σημειώνεται ότι το ΕΧΠ “προωθεί ένα θετικά προσκείμενο ως προς την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος προφίλ τουρισμού, προωθώντας την ένταξη τουριστικών δραστηριοτήτων σ’ αυτό με γνώμονα την ελάχιστη δυνατή αλλοίωσή του και προστατεύοντας, διατηρώντας και αναδεικνύοντας τα χαρακτηριστικά του” (σελ. 318). Με τέτοιες γενικές εκτιμήσεις, οι οποίες είναι γενικές και αποσπασματικές, δεν προκαλεί εντύπωση ότι, συνολικά, οι επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα εκτιμώνται ως “μικρής έντασης, αρνητικές ή θετικές”, και ότι οι επιπτώσεις στο σύνολο των περιβαλλοντικών παραμέτρων εκτιμώνται ως “μικρής έντασης, κατά βάσει προσωρινές και πλήρως αναστρέψιμες” (σελ. 354).

Αντίστοιχη είναι η γενικότητα και η αποσπασματικότητα που χαρακτηρίζει την προσέγγιση της ΣΜΠΕ κατά τον προσδιορισμό μέτρων πρόληψης, περιορισμού και αντιμετώπισης των επιπτώσεων (σελ. 357 επ.). Για παράδειγμα, σε ό,τι αφορά στη βιοποικιλότητα, ως μέτρα αναφέρονται οι βασικές ρυθμίσεις που προτείνει η ΕΧΠ, ή ορισμένες καίριες προβλέψεις του νομικού πλαισίου (π.χ. “ο ο τουρισμός υπαίθρου αναπτύσσεται σε περιοχές της υπαίθρου που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τον τουρισμό [...] πλην των περιοχών απόλυτης προστασίας της φύσης” - σελ. 358), ή ακόμα και διαδικαστικά μέτρα που αφορούν κυρίως στο επίπεδο των έργων (π.χ. εκπόνηση ειδικής οικολογικής αξιολόγησης, υλοποίηση έργων σύμφωνα με τις προβλέψεις των υπό έκδοση π.δ. των περιοχών κ.ά.).

Εκεί όμως που η ΣΜΠΕ εμφανίζει τα σημαντικότερα προβλήματα είναι η **εξέταση εναλλακτικών σεναρίων** (ή δυνατοτήτων κατά την ίδια την οδηγία ΣΜΠΕ) (σελ. 196 επ.). Η μελέτη διατυπώνει τρία σενάρια (μηδενική λύση, “αρχή προσαρμογή”, και “πλήρης μεταρρύθμιση της χωρικής οργάνωσης του τουρισμού στο πλαίσιο των αρχών της βιωσιμότητας”), με το τελευταίο να είναι και η προκρινόμενη επιλογή. Χωρίς να χρειαστεί να κάνουμε εκτενείς αναφορές στο περιεχόμενο κάθε σεναρίου, σημειώνουμε ότι το τρίτο κατά σειρά σενάριο ουσιαστικά απαρτίζεται από τις επιλογές του ΕΧΠ, ενώ το δεύτερο αποτελεί κατά κάποιο τρόπο υποσύνολο του προκρινόμενου, προωθώντας οργανωμένες μορφές τουρισμού σε τουριστικά ελκυστικές περιοχές ενώ δεν εμπεριέχει την περιβαλλοντική συνιστώσα ή την παράμετρο της φέρουσας ικανότητας των εν λόγω περιοχών. Η ΣΜΠΕ αποφαινεται ότι το προκρινόμενο σενάριο έχει τις μικρότερες αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, κρίση η οποία τεκμηριώνεται με παράθεση, και πάλι, των ίδιων των βασικών επιλογών του ΕΧΠ (π.χ. μελέτες φέρουσας ικανότητας, οργανωμένες μορφές ανάπτυξης στις περιοχές Natura με το ήμισυ του συντελεστή δόμησης κ.λπ.). Από τα παραπάνω συνοπτικές αναφορές, είναι προφανές ότι η διατύπωση των εναλλακτικών σεναρίων είναι ιδιαίτερα γενικόλογη και άστοχη. Τα σενάρια αυτά θα έπρεπε να εξετάζουν εναλλακτικά σενάρια σε διάφορα επίπεδα: Εναλλακτικούς στόχους και προτεραιότητες, εναλλακτικά μέτρα, και κριτήρια επιλογής για επιμέρους έργα (ή -περισσότερο κατάλληλα για τη φύση του ΕΧΠ- άξονες παρεμβάσεων). Αυτές είναι οι συστάσεις που κάνει ο μεθοδολογικός οδηγός, τον οποίο η ίδια η ΣΜΠΕ επικαλείται για τη διαμόρφωση της μεθοδολογίας της.³⁰ Σε ένα ακόμα πιο ειδικό επίπεδο, και σύμφωνα με τον δεύτερο μεθοδολογικό οδηγό που αναφέρει η ίδια η ΣΜΠΕ³¹, η διατύπωση των σεναρίων θα πρέπει να περιλαμβάνει εναλλακτικούς τρόπους επίτευξης των στόχων του σχεδίου, καθώς και εναλλακτικά επιμέρους μέτρα μετριασμού. Με άλλα λόγια, θα έπρεπε να εξετάζονται με εναλλακτικό τρόπο οι επιμέρους δομικές πτυχές του ΕΧΠ, και όχι να διαμορφώνονται σενάρια-ομπρέλα, τα οποία είναι περιορισμένης αξίας ως προς την ίδια τη διατύπωσή τους και μηδενικής αξίας ως προς την αντιπαραβολή τους. Μόνο με έναν τέτοιο τρόπο μπορούν να αναδειχθούν διαφορές ουσίας ανάμεσα στα επιμέρους σενάρια και να γίνεται η επιθυμητή επιλογή του βέλτιστου σεναρίου.

Επίσης, αντίστοιχους προβληματισμούς γεννά και η εκτίμηση των σωρευτικών επιπτώσεων, στην οποία προβαίνει η ΣΜΠΕ. Απουσιάζει τόσο η διατύπωση μιας συγκεκριμένης μεθοδολογικής προσέγγισης, όσο και η καθαυτή ανάδειξη του εν λόγω χαρακτήρα των επιπτώσεων. Η εκτίμηση που γίνεται με τη μορφή πινάκων για κάθε περιβαλλοντική παράμετρο περιλαμβάνει και αξιολογεί τον συγκεκριμένο χαρακτήρα των επιπτώσεων, ωστόσο η εκτίμηση αυτή είναι συνοπτική και ποιοτική (στη δε συγκεντρωτική αξιολόγηση με τη μορφή πινάκων έχει τη μορφή ναι/όχι), χωρίς να υποστηρίζεται από την παροχή σχετικών πληροφοριών. Και βέβαια η παραγνώριση αυτής της διάστασης των επιπτώσεων έχει ως συνέπεια ότι η αντιμετώπισή της δεν αναδεικνύεται καθόλου στη διατύπωση των μέτρων αντιμετώπισης.

Συμπερασματικά, είναι σαφές ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων στερείται μιας συνεκτικής μεθοδολογικής προσέγγισης, είναι γενικόλογη και θεωρητική, τα μέτρα μετριασμού είναι είτε οι καθαυτές ρυθμίσεις του ΕΧΠ χωρίς περαιτέρω τεκμηρίωση, είτε επιλεγμένες

³⁰ Greening Regional Development Programmes Network (2006) Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007-2013”.

³¹ EC (2013) Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment.

προστατευτικές πρόνοιες του νομικού πλαισίου, ενώ συγχρόνως η διατύπωση εναλλακτικών σεναρίων -αλλά και η εξέταση των σωρευτικών επιπτώσεων- εμφανίζει σημαντικές αδυναμίες.

β) Διενέργεια δέουσας εκτίμησης

Η ΣΜΠΕ δεν προβαίνει σε διενέργεια δέουσας εκτίμησης, σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας για τους οικοτόπους (92/43/ΕΟΚ). Ωστόσο, όπως αναφέραμε στην αρχή του σχολιασμού μας, το σημαντικό αυτό κενό αναμένεται να καλυφθεί μέσα από νέα μελέτη που θα ανατεθεί από το ΥΠΕΝ. Και ορθώς η σχετική απόφαση³² αναφέρει ότι η μελέτη αυτή πρέπει να διεξαχθεί σύμφωνα με τον σχετικό κατευθυντήριο οδηγό της Επιτροπής.³³ Σημειώνεται, ωστόσο, εδώ, ότι είναι μείζονος σημασίας η δέουσα εκτίμηση να ολοκληρωθεί σύντομα, προκειμένου να τροφοδοτήσει με τα συμπεράσματά της το ΕΧΠ, ενώ συγχρόνως υφίσταται και υποχρέωση διενέργειας δημόσιας διαβούλευσης για τη δέουσα εκτίμηση.³⁴

γ) Σύστημα παρακολούθησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Εξίσου προβληματική με την προσέγγιση του ΕΧΠ σχετικά με είναι και η αντίστοιχη προσέγγιση της ΣΜΠΕ (κεφ. 8.3, σελ. 366-371) που, σε αντίθεση με το ίδιο το ΕΧΠ, είναι υποχρεωμένη να περιλαμβάνει σύστημα παρακολούθησης των σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.³⁵ Ωστόσο είναι ιδιαίτερα αμφίβολο αν το προτεινόμενο σύστημα επιτελεί τον σκοπό του, που είναι η “συστηματική παρακολούθηση της εξέλιξης και απόδοσης των μέτρων πρόληψης-αποφυγής, περιορισμού και αντιμετώπισης των δυνητικών σημαντικών επιπτώσεων του σχεδίου στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον”, καθώς ο εντοπισμός τυχόν άλλων επιπτώσεων που μπορεί να μην είχαν κατάλληλα προσδιοριστεί (όπ.ο., σελ. 366). Οι δείκτες που προτείνονται³⁶ είναι “ενδεικτικοί” και στο σύνολό τους έχουν να κάνουν

³² Απόφ. ΓΓ ΧΣΑΠ με στοιχεία ΥΠΕΝ/ΓΡΓΓΧΣΑΠ/72657/4053/03.07.2024.

³³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021) Εκτίμηση σχεδίων και έργων σε σχέση με τόπους Natura 2000: Μεθοδολογική καθοδήγηση σχετικά με το άρθρο 6 παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, Ανακοίνωση της Επιτροπής C(2021) 6913 final, Βρυξέλλες, 28.9.2021.

³⁴ Παρότι η ίδια η οδηγία δεν περιέχει ρητή υποχρέωση για διαβούλευση, το ΔΕΕ έχει διευκρινίσει ότι το ενδιαφερόμενο κοινό έχει δικαίωμα συμμετοχής - βλ. σχετικά στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), όπ.π., σελ. 70. Η ίδια διευκρίνηση αποτελούσε μέρος και του προγενέστερου κατευθυντήριου οδηγού για το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους - Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000: Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, Ανακοίνωση της Επιτροπής C(2018) 7621 final, Βρυξέλλες 21.11.2018, σελ. 61 και 88.

³⁵ Σύμφωνα με το Παράρτημα ΙΙΙ της κ.υ.α. 107017/2006. Η αντίστοιχη πρόβλεψη του νόμου για την χωροταξία αναφέρεται μόνο στην αρμοδιότητα του ΥΠΕΝ για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των ΕΧΠ, την ανά πενταετία σύνταξη σχετικών εκθέσεων (σ.σ. ουδεμία τέτοια έκθεση έχει μέχρι σήμερα συνταχθεί ή δημοσιοποιηθεί), και την λήψη υπόψη αυτών των εκθέσεων στους καθ' ύλην αρμόδιους εμπλεκόμενους [άρθ. 5(4) ν. 4447/2016].

³⁶ Για παράδειγμα “ποσοστό τουριστών σε μια περιοχή που χρησιμοποιούν Μέσα Μαζικής Μεταφοράς ή ιδιωτικά οχήματα για μετακινήσεις”, “ποσοστό των τουριστικών εγκαταστάσεων μιας περιοχής που εφαρμόζει προγράμματα προστασίας-ανάδειξης πολιτιστικής κληρονομιάς”, “ποσοστό της περιοχής που εμπίπτει εντός περιοχών του Εθνικού Δικτύου Προστατευόμενων Περιοχών και αριθμός τουριστικών καταλυμάτων εντός αυτής της περιοχής”, “ποσοστό των τουριστικών εγκαταστάσεων της περιοχής που διαθέτουν εθελοντικά επικυρωμένη πιστοποίηση για μέτρα σχετικά με το περιβάλλον”, “ποσοστό τουριστικών εγκαταστάσεων της περιοχής που συμμετέχουν σε προγράμματα μετριασμού της Κλιματικής Αλλαγής”, “ ποσότητα και κωδικοί ΕΚΑ παραγόμενων στερεών αποβλήτων από τουριστικές επιχειρήσεις /εγκαταστάσεις της περιοχής και ποσότητα που ανακυκλώνεται”, “ποσότητες υδάτινων πόρων του δημοσίου δικτύου ύδρευσης που καταναλώνονται από τουριστικές εγκαταστάσεις σε σχέση με αυτές των κατοίκων της περιοχής”, “ενέργεια που καταναλώνεται ανά διανυκτέρευση” κ.ά.

με ειδικότερες πτυχές της τουριστικής ανάπτυξης (που μάλιστα βαφτίζονται “δείκτες τουριστικής φέρουσας ικανότητας” - σελ. 368 ΣΜΠΕ) και αφορούν σε επιπτώσεις στο επίπεδο είτε των δημοτικών ενοτήτων είτε μεμονομένων εγκαταστάσεων. Σε καμία περίπτωση δεν αφορούν στους βασικούς άξονες παρέμβασης του ΕΧΠ, δεν έχουν τον χαρακτήρα δεικτών μέτρησης χωρικών φαινομένων, και δεν αφορούν σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα. Συμπερασματικά, το ΕΧΠ για τον Τουρισμό και η ΣΜΠΕ του δεν λαμβάνουν καμία ουσιαστική και δόκιμη πρόνοια σχετικά με την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους.

13 Σεπτεμβρίου 2024

Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις και φορείς:

1. ΑΡΚΤΟΥΡΟΣ
2. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ Περιβάλλοντος και Πολιτισμού
3. Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης
4. Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία
5. Εταιρία Προστασίας Πρεσπών
6. Καλλιστώ
7. Οικολογική Εταιρεία Ανακύκλωσης
8. Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών
9. Greenpeace
10. MedINA
11. WWF Ελλάς